Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme

Rapport
au garde des sceaux, ministre de la justice,
et au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

présenté par
le groupe de travail constitué
sous la présidence de

Philippe Pelletier,
avocat,
Président de l'Agence nationale pour
l'amélioration de l'habitat

janvier 2005

Remerciements

L’activité du groupe de travail et la production de ce rapport ont été remarquablement accompagnées par deux administrations centrales qui trouveront ici l’expression de notre reconnaissance :

- la sous-direction du droit de l'urbanisme (ministère de l'équipement) a participé activement aux travaux et, chaque fois que cela lui était possible, a informé le groupe de travail des chantiers législatifs ouverts en matière d'urbanisme ;

- le bureau du droit immobilier et du droit de l’environnement, de la direction des affaires civiles et du sceau (ministère de la justice) a mobilisé avec efficacité son équipe pour partager son expérience, recueillir des informations statistiques et faciliter l'audition de hauts magistrats ;

Qu’ils soient sincèrement remerciés de leur concours actif.

PhP

Sommaire

(référence est faite aux numéros de paragraphes)

Introduction (nos 1 à 5)

- lettre de mission
- le groupe de travail
- le calendrier de la mission
- contributions et auditions

Chapitre 1 : le constat

- observations tirées des contributions et auditions (nos 7 et 8)
- données relatives à l'instruction des demandes (nos 9 et 10)
- données relatives au contentieux (nos 11 à 13)
- expériences étrangères (nos 14 et 15)
-

Chapitre 2 : les objectifs

- quelques impasses (n° 17)
- des objectifs(nos 19 à 23)

Chapitre 3 : la qualité juridique et la simplification des autorisations d'urbanisme

- une meilleure expertise dans l'élaboration de la norme et l'instruction des demandes (nos 25 à 30)
- souplesse et clarification entre les différentes autorisations d'urbanisme (nos 31 et 32)
- harmoniser les rapports entre le pétitionnaire et l'administration (nos 33 à 36)
- construire en sécurité dans les lotissements antérieurs à la réforme de la publicité foncière (nos 37 et 38)
- améliorer l'articulation entre l'autorisation d'occupation du sol et les législations indépendantes (nos 39 et 40)

Chapitre 4 : la remise en cause des autorisations

- prévenir le contentieux (n° 45)
- permettre au bénéficiaire de l'autorisation de connaître précisément les délais de contestation (nos 46 à 49)
- faciliter la mise en œuvre des autorisations (nos 50 à 52)

Chapitre 5 : l'amélioration du traitement des recours juridictionnels

- accélérer les délais de jugement (nos 54 à 59)
- assurer un meilleur encadrement du débat contentieux (n° 60)
- conserver le délai de validité des autorisations pendant le cours des procédures (n° 61)
- permettre au juge administratif de moduler les effets de certaines annulations (nos 62 à 64)
- faciliter la sanction des recours abusifs (nos 65 à 68)

Chapitre 6 : le sort des constructions achevées (nos 68 à 77)

- redéfinir le régime de l'action civile en démolition (nos 72 à 75)
- améliorer la lisibilité des infractions d'urbanisme (n° 76)
- réformer le contrôle de la conformité (nos 77 et 78)
- mettre fin au régime d'imprescriptibilité administrative des constructions irrégulières (nos 79 à 81)

Conclusion :

récapitulatif des 34 propositions (no 82)
recommandations (n° 83)

Annexes

- lettre de mission
- composition du groupe de travail
- liste des auditions

(dans des volumes joints au rapport sont rassemblées l'ensemble des contributions écrites reçues à l'occasion ou en marge des auditions).

" *L'état de droit implique le respect du principe de sécurité juridique.*"
Conseil d'Etat
(considérations générales introductives au rapport public 1991)

Introduction

1) Adopté le 25 janvier 2005 par les membres du groupe de travail, ce rapport marque le terme d'une entreprise menée pendant sept mois par tous ceux qui concourent à l'élaboration des autorisations d'urbanisme, à leur mise en œuvre et à leur contrôle : confronter, par le dialogue et la réflexion prospective, la norme juridique actuelle et sa pratique aux attentes de ces acteurs.

2) Par une lettre de mission du 29 juin 2004, le garde des sceaux et le ministre de l'équipement désignaient le président du groupe de travail et lui confiaient la mission de proposer une amélioration de la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, organisée autour de quelques thèmes principaux, et notamment :

- améliorer la gestion des contentieux ;
- faciliter la régularisation des vices de procédure mineurs ;
- accroître la lisibilité des délais de recours.

On trouvera en annexe 1 une copie de la lettre de mission.

3) La composition du groupe de travail a traduit une triple préoccupation : former une équipe juridique resserrée, compte tenu notamment de la contrainte de réunions quasi-hebdomadaires ; ouvrir le groupe à l'ensemble des milieux professionnels et associatifs concernés ; associer au travail du groupe les administrations centrales qui seront appelées à connaître de la mise en œuvre des propositions.

- le groupe a réuni un ensemble de juristes renommés : un membre du Conseil d'Etat, deux professeurs de droit, un notaire, un avocat au conseil d'Etat et à la Cour de cassation et trois avocats, les uns et les autres reconnus pour leurs travaux et leur enseignement dans ce domaine ;
- le groupe a compté six représentants des intérêts en présence : aménageurs, promoteurs, investisseurs, architectes, élus locaux et associations protectrices de l'environnement ;
- Enfin, la participation active du bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement de la direction des affaires civiles et du sceau (ministère de la justice) et du bureau de la législation et de la réglementation, de la sous-direction du droit de l'urbanisme (ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer) a été déterminante pour l'organisation du travail du groupe, le déroulement des auditions et l'énoncé des propositions susceptibles de recevoir l'adhésion du plus grand nombre.

On trouvera en annexe 2 la liste des membres du groupe de travail.

4) Du 29 juin 2004, date de son installation par le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, au 25 janvier 2005, date de l'adoption du présent rapport, le groupe de travail a consacré 21 demi-journées à sa mission, compte non tenu des réunions informelles ou en sous-groupes.

Jusqu'à mi-juillet, le groupe s'est consacré à forger des règles de travail, adopter une méthode, concevoir une grille-type de contribution écrite et mettre en commun l'expérience de ses membres.

De mi-juillet à mi-octobre, le groupe a procédé à une trentaine d'auditions des milieux socio-économiques concernés et de tous ceux qui ont à connaître de l'autorisation d'urbanisme : aménageurs, promoteurs, investisseurs, architectes, géomètres, avocats, notaires, associations de protection de l'environnement, élus et administrations, hauts conseillers à la Cour de cassation, conseillers d'Etat, présidents de juridictions, médiateur de la République.

Les mois d'octobre et novembre ont permis au groupe d'élaborer ses pré-propositions ; les mois de décembre et janvier ont été consacrés à la formulation des propositions, la rédaction du rapport et son adoption par le groupe de travail.

5) Le groupe de travail a, dès son installation et comme l'y invitait la lettre de mission, décidé de caractériser son activité par une volonté d'échange et de concertation approfondie :

- l'échange s'est manifesté par une détermination constante de recueillir le fruit de l'expérience de tous les partenaires de l'autorisation d'urbanisme sans discrimination : l'ensemble des unions, fédérations, ordres professionnels et syndicats représentatifs ont été consultés et de nombreuses contributions écrites ont été adressées au groupe de travail.

On trouvera en annexe 3 la liste des auditions.

Les contributions écrites sont regroupées dans des volumes joints au rapport, qui seront conservés par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction en vue de leur consultation ultérieure.

- au-delà de cette volonté affirmée d'ouverture, le groupe a manifesté le désir de caractériser ses travaux par une recherche permanente de concertation en vue d'obtenir l'adhésion des membres du groupe de travail, au risque de ralentir la progression du travail.

  Il a paru en effet essentiel au groupe de travail que ses propositions puissent être ultérieurement comprises et acceptées par l'ensemble des milieux professionnels et associatifs concernés. Le souci d'équilibre entre les intérêts contradictoires en présence a constitué un guide constant de la démarche entreprise : ces intérêts contradictoires se sont clairement exprimés tendant, pour certains à un renforcement de la liberté individuelle de chaque propriétaire par l'allègement des règles et procédures et leur traitement accéléré, pour d'autres à une meilleure prise en compte de l'intérêt général par l'amplification des contrôles et la simplification des recours.

  Le groupe n'a ainsi eu de cesse de chercher le juste compromis entre ces intérêts, de nature à asseoir un bon équilibre entre droit de propriété et droits du citoyen.

Les membres du groupe de travail partagent la conviction que cette façon de procéder permet une concertation efficace entre la société civile et les services publics, de nature à favoriser une bonne adhésion aux propositions articulées par le rapport, en vue de leur mise en œuvre.

CHAPITRE 1er : LE CONSTAT

6) Le groupe de travail a souhaité, dans le temps imparti à sa mission, recueillir un maximum d'informations utiles avant d'arrêter ses propositions : l'approche de systèmes juridiques étrangers, l'examen des statistiques contentieuses, la connaissance d'une récente évaluation du rôle des administrations en matière d'urbanisme ont largement contribué à alimenter la réflexion du groupe.

Surtout, la lecture des contributions écrites reçues et la tenue d'auditions diversifiées ont pesé sur l'orientation des travaux du groupe et l'articulation de ses propositions.

Les lignes qui suivent résument à grands traits les éléments ainsi constatés.

Observations tirées des contributions et auditions :

7) Les premiers échanges opérés entre les membres du groupe de travail représentant des sensibilités ou des intérêts distincts, largement confortés par les auditions réalisées et les contributions écrites reçues, ont mis en relief le constat partagé de la qualité insuffisante des documents d'urbanisme et des autorisations qui en découlent.

On retient par exemple qu' aménageurs, promoteurs et investisseurs disent avant tout leur désarroi face à des autorisations obtenues mais différées dans leur mise en œuvre par des contentieux dont le temps de traitement est souvent incompatible avec celui de l'activité économique ; les architectes se sont inquiétés à la fois de l'aléa qui assortit les demandes d'autorisations d'urbanisme dont ils assurent la préparation et du risque, face à des règles trop complexes ou imprécises, que la création architecturale s'en trouve bridée à l'excès ; les élus locaux, comme les services de l'Etat, ont notamment déploré la formation insuffisante des agents attachés à l'instruction et au contrôle des autorisations d'urbanisme ; les associations de protection de l'environnement ont souligné aussi le nombre trop

important d'illégalités commises et l'insuffisante concertation, justifiant ainsi les contentieux entrepris ; les magistrats de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ont dit l'encombrement de leurs rôles, l'insuffisance de leurs moyens humains et matériels et la complexité des règles juridiques dont il leur appartient de sanctionner la violation ; les notaires ont regretté l'insécurité qui assortit souvent les mutations d'immeubles faute d'une meilleure prescription des actions ; et les avocats ont convenu que la difficulté des mécanismes procéduraux et des règles applicables rendait le droit de l'urbanisme peu accessible à des non spécialistes de la matière.

En somme, quelle que soit la perspective empruntée, l'insécurité juridique actuelle est reconnue par les acteurs concernés et engendre un grand désarroi de leur part.

8) Pourtant, les auditions ont salué les progrès législatifs réalisés depuis dix ans sur le terrain de la procédure contentieuse : la loi du 9 février 1994 a justement institué la notification des recours au bénéficiaire de l'autorisation d'urbanisme attaquée et la prescription par six mois de la possibilité de soulever par voie d'exception certains vices de forme ou de procédure ; la loi du 30 juin 2000, en créant le référé-suspension, a mis en œuvre une procédure qui a fait rapidement la preuve de son efficacité : ces adaptations récentes sont appréciées car elles accroissent la sécurité juridique par l'information des acteurs, la stabilisation des documents d'urbanisme par l'effet du temps et la possibilité de susciter à bref délai une décision du juge administratif.

Et c'est sur ces trois terrains (information, prescription, accélération du contentieux) que les représentants des milieux socio-économiques concernés ont articulé diverses propositions de réforme, manifestant ainsi la pertinence des interventions législatives récentes.

Données relatives à l'instruction des demandes :

9) La récente action d'évaluation relative à l'intervention des services du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, dans le domaine de l'application du droit des sols, réalisée en juin 2003 sous la conduite de Mme Agnès de Fleurieu, inspectrice générale de l'équipement, présidente de la section des affaires juridiques et sociales du Conseil général des ponts-et-chaussées, a dressé l'état des lieux du rôle de l'Etat en matière d'autorisation d'urbanisme vingt ans après la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Or, les services de l'Etat instruisent les demandes d'autorisations d'urbanisme pour 34.000 communes, c'est-à-dire plus de 90 % des communes de moins de 5.000 habitants, plus de 50 % des communes de moins de 50.000 habitants.

Dans les services des communes qui exercent cette compétence, la majorité des instructeurs est constituée d'agents de catégories B et B+, les effectifs par centre d'instruction (un agent instructeur par tranche de 10.000 habitants) étant plus nombreux que ceux des services de l'Etat.

Dans les services de l'Etat en effet, les effectifs consacrés à l'instruction des demandes sont en diminution alors que la charge de travail est plus élevée ; surtout, les agents de catégorie C constituent la grande majorité des instructeurs (72 %), la proportion d'agents de catégorie A étant infime (0,3 %).

10) Sur le plan des contrôles, le constat dressé par ce rapport est inquiétant : les constats matériels de conformité des travaux réalisés par rapport à l'autorisation semblent exceptionnels, deux DDE sur les 15 départements ayant fait l'objet d'une enquête approfondie les pratiquant de manière systématique. Les procès-verbaux dressés pour des infractions au code de l'urbanisme ont aussi un caractère exceptionnel : en 2001, il en a été dressé 25 en moyenne par DDE, soit 0,6 PV dressé par chaque agent assermenté.

Le contrôle de légalité en matière d'urbanisme n'est pas mieux loti : 175 agents sont affectés (en équivalent temps plein) à cette tâche qui pourrait concerner 1.400.000 actes d'urbanisme par an, soit 8.000 actes par an et par agent ... Plus encore, seuls 11 % d'agents en charge du contrôle de légalité sont de catégorie A, la proportion d'agents de catégorie C (plus de 40 %) ayant augmenté depuis l'évaluation opérée

trois ans auparavant. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le contrôle de légalité soit considéré comme ne présentant par une efficacité suffisante.

Données relatives au contentieux :

11) On trouvera ci-après, présenté sous forme de tableaux, un état du contentieux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire devant les juridictions administratives, arrêté à septembre 2004. Cette situation est complétée par une présentation commentée des statistiques judiciaires, d'ordre civil et pénal, du contentieux en matière d'urbanisme, arrêtée à 2002.

De cet ensemble, plusieurs données se dégagent.

S'agissant d'abord de la juridiction administrative, le contentieux des autorisations d'urbanisme devant les tribunaux administratifs ne porte que sur une très faible proportion des autorisations (environ 1 %) et ne croît pas. Mais la difficulté vient du fait qu'il porte dans une proportion considérablement renforcée sur des opérations importantes et a alors des conséquences économiques lourdes.

Le stock des dossiers en cours progresse d'année en année ; le délai moyen de jugement demeure d'environ 15 à 16 mois devant les tribunaux administratifs et s'accroît de 2 à 3 ans devant les cours administratives d'appel, révélant l'insuffisance des moyens humains et matériels disponibles.

Parmi les diverses branches du contentieux de l'urbanisme, celle des autorisations d'urbanisme donne lieu à un nombre significatif de désistements (de 15 à 20 % des affaires) qui suggère que la matière pourrait être le lieu d'un développement de modes alternatifs de règlement des conflits.

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Contentieux de l'urbanisme et de l'aménagements du territoire

	Documents d'urbanisme	Autorisations relatives à l'occupation des sols	Procédures d'intervention foncière	Droit de préemption	Urbanisme commercial	Divers	TOTAL
Affaires enregistrées en 2000	1366	6359	254	62	17	1135	**9193**
Affaires enregistrées en 2001	1449	6782	299	260	82	834	**9706**
Affaires enregistrées en 2002	1024	6871	299	386	162	410	**9152**
Affaires enregistrées en 2003	526	6881	332	475	184	470	**8868**
Affaires enregistrées en 2004 (de janvier à septembre)	583	5994	320	426	143	396	**7862**
Affaires traitées en 2000	996	6109	207	0	1	1184	**8497**
Affaires traitées en 2001	1038	6222	218	83	27	1132	**8720**
Affaires traitées en 2002	1178	6282	277	246	59	1138	**9180**
Affaires traitées en 2003	991	6785	290	397	124	714	**9301**
Affaires traitées en 2004 (de janvier à septembre)	653	5127	226	330	113	468	**6917**
Stock au 31/12/2000	1940	8642	374	114	47	2251	**13368**
Stock au 31/12/2001	2351	9202	455	291	102	1953	**14354**
Stock au 31/12/2002	2197	9791	477	431	205	1225	**14326**
Stock au 31/12/2003	1732	9887	519	509	265	981	**13893**
Stock au 30/09/2004	1662	10754	613	605	295	909	**14838**
Désistement							
en 2000	153	1184	45	0	0	187	**1569**
en 2001	170	1149	53	10	0	182	**1564**
en 2002	229	1355	74	48	17	118	**1841**
en 2003	154	1641	88	84	23	105	**2095**
en 2004 (de janvier à septembre)	91	1069	58	49	22	63	**1352**

COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

Contentieux de l'urbanisme et de l'aménagements du territoire

	Documents d'urbanisme	Autorisations relatives à l'occupation des sols	Procédures d'intervention foncière	Droit de préemption	Urbanisme commercial	Divers	TOTAL
Affaires enregistrées en 2000	196	1031	102	56	35	217	1637
Affaires enregistrées en 2001	159	932	61	57	25	132	1366
Affaires enregistrées en 2002	210	809	59	53	21	145	1297
Affaires enregistrées en 2003	202	793	63	74	26	133	1291
Affaires enregistrées en 2004 (de janvier à septembre)	145	744	56	48	42	39	1074
Affaires traitées en 2000	115	859	75	34	13	160	1256
Affaires traitées en 2001	158	923	62	39	22	169	1373
Affaires traitées en 2002	158	923	52	51	24	164	1372
Affaires traitées en 2003	138	901	65	59	24	193	1380
Affaires traitées en 2004 (de janvier à septembre)	164	747	59	54	22	146	1192
Stock au 31/12/2000	403	2504	220	124	68	538	3857
Stock au 31/12/2001	404	2513	219	142	71	501	3850
Stock au 31/12/2002	456	2399	226	144	68	482	3775
Stock au 31/12/2003	520	2291	224	159	70	422	3686
Stock au 30/09/2004	502	2284	221	153	90	314	3564
Désistement							
en 2000	15	158	19	5	5	24	226
en 2001	22	154	4	6	4	18	208
en 2002	25	133	8	10	4	16	196
en 2003	25	108	7	15	9	35	199
en 2004 (de janvier à septembre)	14	90	8	8	5	63	188

Contentieux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Délai moyen de jugement

Tribunaux administratifs							
	Documents d'urbanisme	Autorisations relatives à l'occupation des sols	Procédures d'intervention foncière	Droit de préemption	Urbanisme commercial	Divers	**TOTAL**
Affaires traitées en 2000	1a 6m 12j	1a 4m 29j	1a 7m 6j	0a 0m 0j	0a 1m 5j	1a 7m 23j	**1a 5m 17j**
Affaires traitées en 2001	1a 4m 23j	1a 4m 6j	1a 4m 20j	0a 9m 20j	1a 7m 28j	1a 7m 25j	**1a 4m 21j**
Affaires traitées en 2002	1a 8m 14j	1a 4m 15j	1a 7m 3j	0a 9m 1j	0a 9m 27j	2a 7m 23j	**1a 6m 22j**
Affaires traitées en 2003	2a 1m 26j	1a 5m 16j	1a 7m 15j	0a 11m 9j	0a 11m 8j	2a 4m 5j	**1a 6m 29j**
Affaires traitées en 2004 (de janvier à septembre)	2a 2m 22j	1a 3m 14j	1a 3m 2j	0a 10m 16j	1a 9m 17j	2a 0m 19j	**1a 5m 0j**

Cours administratives d'appel							
	Documents d'urbanisme	Autorisations relatives à l'occupation des sols	Procédures d'intervention foncière	Droit de préemption	Urbanisme commercial	Divers	**TOTAL**
Affaires traitées en 2000	2a 0m 28j	2a 1m 12j	2a 5m 5j	2a 3m 7j	1a 9m 17j	2a 0m 6j	**2a 1m 13j**
Affaires traitées en 2001	2a 0m 29j	2a 3m 21j	2a 6m 25j	1a 9m 29j	2a 5m 11j	2a 2m 16j	**2a 3m 7j**
Affaires traitées en 2002	2a 6m 28j	2a 5m 12j	2a 10m 20j	2a 3m 0j	2a 6m 13j	2a 10m 11j	**2a 6m 9j**
Affaires traitées en 2003	2a 2m 10j	2a 6m 25j	3a 2m 7j	2a 9m 1j	2a 6m 3j	2a 10m 22j	**2a 7m 11j**
Affaires traitées en 2004 (de janvier à septembre)	2a 6m 21j	3a 0m 2j	3a 0m 6j	2a 6m 2j	2a 3m 17j	2a 8m 11j	**2a 10m 14j**

CONSEIL D'ETAT
Contentieux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Rubrique	Entrées			
	2001	**2002**	**2003**	**2004***
Documents d'urbanisme	34	24	21	33
Autorisations relatives à l'occupation des sols	189	286	247	237
Procédures d'intervention foncière	15	12	11	14
Droit de préemption	13	22	33	30
Urbanisme commercial	48	26	44	28
Divers	16	7	5	8
TOTAL	**315**	**377**	**361**	**350**

Rubrique	Sorties			
	2001	**2002**	**2003**	**2004***
Documents d'urbanisme	18	27	30	21
Autorisations relatives à l'occupation des sols	162	229	308	150
Procédures d'intervention foncière	14	12	19	7
Droit de préemption	13	21	24	24
Urbanisme commercial	23	35	43	40
Divers	5	8	16	1
TOTAL	**235**	**332**	**440**	**243**

Rubrique	Stock			
	2001	**2002**	**2003**	**2004***
Documents d'urbanisme	36	33	24	35
Autorisations relatives à l'occupation des sols	205	262	203	293
Procédures d'intervention foncière	18	18	10	17
Droit de préemption	9	10	20	26
Urbanisme commercial	65	56	56	45
Divers	16	16	5	12
TOTAL	**349**	**395**	**318**	**428**

Rubrique	Nombre de désistements			
	2001	**2002**	**2003**	**2004***
Documents d'urbanisme	5	1	2	3
Autorisations relatives à l'occupation des sols	13	38	37	11
Procédures d'intervention foncière	1	1	3	2
Droit de préemption	2	3	2	7
Urbanisme commercial	7	6	5	6
Divers	1	2	1	0
TOTAL	**29**	**51**	**50**	**29**

* du 1/01/04 au 31/08/04

12) Le ministère de la justice dispose de statistiques retraçant dans une rubrique générale les demandes formées par un propriétaire tendant à la « démolition d'une construction ou à l'enlèvement d'une plantation faite par un tiers sur son terrain ». Cette rubrique ne permet pas de connaître le nombre exact des litiges civils relatifs à l'urbanisme ; elle apprend seulement qu'au maximum ces litiges représentent :

- pour les tribunaux de grande instance

Pour l'année 2002 : - 672 affaires au fond
- 286 affaires en référé

Sur la période allant de 1990 à 2002, les affaires soumises au fond sont quasiment stables (615 en 1990 à 672 en 2002), et celles soumises à la juridiction des référés diminuent (330 en 1990 à 286 en 2002).

- pour les cours d'appel

Pour l'année 2002 : 382 dossiers

Le nombre d'appels dans la rubrique considérée est en progression, passant de 241 dossiers à 382 au cours des douze dernières années.

13) Les statistiques pénales distinguent le nombre de condamnations prononcées pour des contraventions ou pour des délits dans la matière de l'urbanisme. Il s'agit des condamnations enregistrées au casier judiciaire toutes juridictions confondues.

A/ Contraventions

Condamnations	2001 (résultats définitifs)	2002 (résultats provisoires)
Non- affichage du permis de construire sur un terrain en chantier	1	3
Non-affichage sur terrain de mention de non opposition administrative à	1	?

déclaration de travaux		
Non-affichage sur le terrain de l'absence d'opposition à la déclaration de travaux	1	?
Infraction aux règles sur certains travaux – terrain protégé ou soumis à un POS	?	2
Totaux	3	5
Total Condamnations	119088	90194

Les contraventions en matière d'urbanisme représentent une part infinitésimale des contraventions en général : 3 pour 119088 en 2001, 5 pour 90194 en 2002 (résultats provisoires).

Certaines infractions n'ont pas donné matière à condamnation. C'est le cas pour le non-affichage sur terrain de mention de prescription administrative après déclaration de travaux et pour le non-affichage sur terrain de mention de non opposition administrative à déclaration de travaux.

B/ Délits

Condamnations	2001 (résultats définitifs)	2002 (résultats provisoires)
Construction sans permis de construire	1135	870
Exécution de travaux ou utilisation du sol contraire aux lois et règlements	185	94
Non-déclaration de travaux non soumis à l'obtention de permis de construire	149	104
Infraction aux dispositions d'un POS	133	97
Infraction aux règles générales d'exécution des travaux ou d'utilisation des sols	167	98
Poursuite de travaux de construction malgré une décision d'interruption	24	17
Récidive d'exécution de travaux ou d'utilisation du sol irrégulières	1	?

Non-respect de prescription imposée lors de travaux ; immeuble visible d'un monument historique	2	1
Récidive d'infraction aux règles générales d'exécution de travaux ou d'utilisation des sols	1	?
Construction sans autorisation d'un immeuble visible d'un monument historique	5	8
Récidive de construction sans permis de construire	1	4
Totaux	1803	1293
Total Condamnations	414175	384624

Les délits en matière d'urbanisme représentent aussi une part infime des délits en général : 1803 pour 414175 en 2001, 1293 pour 384624 et en 2002 (résultats provisoires).

Les condamnations pour délits en matière d'urbanisme sont en baisse, 1803 condamnations en 2001 et 1293 en 2002.

La baisse la plus marquante est celle relative aux constructions sans permis de construire : 1135 condamnations en 2001 et 870 en 2002.

La seule augmentation de condamnations concerne les deux dernières infractions : construction sans autorisation d'un immeuble visible d'un monument historique et récidive de construction sans permis de construire. Elle est cependant dérisoire.

Sur un plan général, les condamnations en matière d'urbanisme ne représentent qu'une très faible part du contentieux pénal général.

14) <u>Expériences étrangères</u> :

Un récent colloque international s'est tenu à Rome en septembre 2003 sur le thème : le juge et l'urbanisme de l'Europe de l'ouest : ses actes ont été publiés en 2004 dans les cahiers du GRIDAUH n° 9.

Ils révèlent, au-delà de l'intérêt particulier suscité par la lecture des rapports nationaux concernant huit pays étrangers à la France, une assez grande proximité des solutions mises en œuvre alors que les mécanismes de procédure administrative contentieuse présentent de réelles variations.

Une divergence profonde est toutefois apparue entre notre système étatique et d'autres systèmes étrangers qui développent des mécanismes de concertation en amont du contentieux, permettant le plus souvent d'éviter celui-ci : il en est notamment des recours administratifs préalables, obligatoires en Allemagne, Belgique et, dans une moindre mesure en Angleterre, en Grèce, au Portugal, en Suisse et en Espagne.

15) Ce constat de droit comparé a ainsi conduit le groupe de travail à interroger systématiquement ses interlocuteurs sur l'opportunité d'étendre en France un tel système, qui conduit principalement à favoriser une recherche de conciliation entre les intérêts divergents en présence, pendant la phase d'instruction de la demande d'autorisation.

Or il est vite apparu une convergence entre les acteurs de l'autorisation d'urbanisme pour ne pas réclamer une telle évolution : promoteurs et investisseurs ont craint que la concertation organisée autour de leur projet n'aboutisse pas, les élus locaux ont exprimé leur réticence à devoir provoquer cette concertation et les associations ont dit leur faveur à une discussion pendant la phase d'instruction dès lors que le droit à recours contentieux ultérieur demeurait intact.

Bref, il est apparu au groupe de travail que ce modèle étranger demeurait assez éloigné, en l'état, de la culture française et que sa transposition au système français ne devait pas être envisagée.

CHAPITRE 2 : LES OBJECTIFS

16) On trouvera rassemblés dans ce chapitre des éléments par nature hétérogènes : certains des objectifs qui ont guidé le groupe de travail déterminent le cadre dans lequel les propositions de réforme ont été énoncées ; d'autres objectifs – les deux premiers- dépassent largement la mission du groupe de travail puisqu'ils s'intéressent au contexte même de l'urbanisme.

Il a néanmoins semblé opportun de les présenter successivement, comme constituant autant d'objectifs.

De surcroît, il a paru bienvenu de viser, à titre liminaire, les fausses pistes ou les impasses que le groupe de travail a identifiées puis écartées, de façon à éviter d'articuler des propositions qui s'avèreraient impossibles à mettre en œuvre.

Quelques impasses

17) La recherche d'une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme a connu un préalable : non seulement repérer les écueils qui parsèment la démarche mais surtout identifier les fausses pistes et impasses qui s'offraient au groupe de travail.

La première impasse concerne la volonté, souvent exprimée, d'éradiquer, dès leur formation , les recours dits abusifs. Diverses techniques ont été proposées au groupe de travail, tendant à resserrer la recevabilité des recours, spécialement ceux émanant d'associations, ou à les assortir de la contrainte pécuniaire d'une consignation.

Ces voies sont vite apparues comme autant de fausses pistes : outre que leur conformité aux règles européennes et aux principes constitutionnels n'est pas certaine, de telles voies se heurtent à la difficulté de caractériser l'abus de recours et à la rupture de l'équilibre, observé dans la grande majorité des cas, entre les droits du bénéficiaire de l'autorisation attaquée et ceux du requérant qui la conteste.

Aussi le groupe de travail a-t-il estimé plus sûr et pertinent d'œuvrer afin que les délais contentieux puissent être raccourcis et les pouvoirs du juge administratif accrus.

Un écueil a été repéré, qui intéresse la spécificité même de la matière : le groupe de travail a eu constamment son attention attirée sur le caractère non souhaitable de la multiplication de règles de la procédure contentieuse particulières au droit de l'urbanisme, qui contribuent à accroître l'insécurité juridique générale.

Le groupe de travail a donc veillé, chaque fois que cela était possible, à éviter de construire un système juridique autonome.

Une autre fausse piste, commune à toute œuvre de réforme, a été identifiée : elle tient au fait de proposer des changements normatifs inutiles. Le groupe de travail a mesuré, tout au long des auditions, combien la complexité de la matière était pesante pour les acteurs de l'autorisation d'urbanisme. Le souci de simplification a ainsi guidé le travail du groupe qui a souhaité l'encadrer en évitant de proposer des modifications qui, dénuées de réelle portée pratique, ne consisteraient qu'en un nouvel agencement juridique de façade. Le changement trop fréquent des normes alimente l'insécurité juridique et le groupe y a été sensible, acceptant par avance le grief de frilosité.

Une autre impasse, parente de la précédente, a été relevée dans le risque de voir une réforme trop ambitieuse, si elle était proposée, demeurer lettre morte. Surtout, l'opportunité d'un réel bouleversement de la matière ne s'est pas imposée à l'examen des contributions reçues : globalement, le régime d'ensemble de l'autorisation d'urbanisme est apparu perfectible sans que quiconque ne propose son changement radical. Et il a déjà été expliqué combien l'hypothèse de l'introduction d'une concertation obligatoire préalable à la délivrance des autorisations, pratiquée par certains systèmes étrangers, était éloignée en l'état des mentalités et pratiques françaises.

C'est donc à l'intérieur de l'édifice juridique actuel que le groupe de travail a organisé ses propositions.

18) Ces écueils et impasses une fois repérés, il a été possible au groupe de travail d'articuler les objectifs que l'on peut regrouper en cinq ensembles autour desquels se rassemblent les propositions.

Des objectifs

19) Le premier objectif, qui tient de l'ardente obligation collective, a trait à la qualité de la règle d'urbanisme. L' organisation juridique mise en place par les lois de décentralisation et la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains exige une recherche permanente d'excellence sans laquelle la hiérarchie nouvelle des normes juridiques est mise à mal. Or, les moyens humains et matériels mis en œuvre pour assurer la production des documents d'urbanisme et veiller à leur articulation harmonieuse ne sont pas à la hauteur de la tâche : le retard dans l'élaboration d'un document dont d'autres dépendent ou la rédaction approximative d'un acte d'urbanisme sont porteurs de l'insécurité juridique qui caractérisera l'émission d'une autorisation d'urbanisme assise sur de telles bases.

L'essentiel réside ici : la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, quelle que soit l'ingéniosité développée pour les simplifier, en assurer la stabilité ou en accélérer le traitement contentieux, ne sera acquise qu'à partir du moment où les documents d'urbanisme fondateurs desdites autorisations, seront eux-mêmes empreints d'une qualité renforcée.

Cette recherche d'une qualité accrue des documents d'urbanisme guide ainsi plusieurs propositions.

20) Le deuxième objectif concerne l'information et la formation de tous ceux qui participent à la chaîne de préparation, d'instruction et de contrôle des autorisations d'urbanisme : mieux former les conseils des pétitionnaires de telles autorisations et ceux qui les délivrent ou en surveillent l'exécution participe évidemment d'une meilleure sécurité juridique.

La tâche n'est pas mince d'autant qu'elle concerne toutes les opérations d'urbanisme, de petite et de grande tailles, sur l'ensemble du territoire : elle doit

être cependant inlassablement entreprise pour favoriser la compétence des acteurs, gage de la sécurité juridique.

Mais la formation ne suffit pas si elle ne se nourrit pas d'un échange d'informations continu sur les pratiques observées, les recours intentés, comme les décisions intervenues. Cette information doit aller des collectivités territoriales vers l'Etat et repartir aussitôt irriguer l'ensemble du réseau territorial, permettant ainsi à chacun de connaître les expériences menées ailleurs.

Un vaste développement des actions d'information et de formation, inscrit dans la durée, a paru au groupe de travail devoir être une condition essentielle de l'amélioration de la sécurité juridique.

21) Le troisième objectif ne sera véritablement atteint qu'une fois satisfaits les deux premiers, car il tend à rechercher de meilleures conditions de déroulement de la phase d'instruction, qui ne sera acquise qu'une fois améliorées la qualité des documents d'urbanisme et la formation des acteurs des autorisations d'urbanisme.

Le groupe de travail a néanmoins estimé nécessaire, sans attendre la satisfaction des deux premiers objectifs, de doter la phase d'instruction de davantage de rigueur en accentuant, par des mesures simples, quelques règles formelles ou de délai. Si ces propositions ne répondent pas à elles seules à l'exigence d'une sécurité juridique radicalement renforcée, elles y contribuent sûrement.

22) Le quatrième objectif a été sans doute celui qui a suscité, lors des auditions, le maximum de suggestions : il s'agit de parvenir à une accélération du contentieux, sans altérer le principe du contradictoire ou bouleverser les règles de procédure. La demande est en effet forte de rechercher une meilleure adéquation du temps juridictionnel au temps économique, en favorisant l'intervention plus rapide des décisions de justice, seraient-elles rendues au provisoire.

Le groupe de travail a ainsi œuvré en ce sens, sans porter atteinte aux grands équilibres et aux principes essentiels de procédure, en proposant des mesures apparemment hétérogènes mais dont le faisceau, s'il est mis en œuvre, renforce la sécurité juridique à la fois des requérants et des bénéficiaires d'autorisations d'urbanisme.

23) Le dernier objectif procède d'une réflexion du groupe de travail autour des exigences de l'ordre social. Il lui a paru raisonnable de proposer que l'écoulement du temps, à l'instar des prescriptions civiles et pénales, permette de consolider les effets d'une situation irrégulière au regard des autorisations d'urbanisme.

Toute société civile a besoin de l'oubli et du pardon pour assurer son évolution : il doit en aller de même de l'immeuble bâti, après l'expiration d'un délai suffisant depuis l'achèvement, qui permet de penser que la violation de la règle d'urbanisme, faute d'avoir été caractérisée, ne heurte plus l'ordre public. C'est en ce sens que quelques propositions finales ont été articulées.

L'ensemble de ces objectifs guide les propositions du groupe de travail, regroupées en quatre chapitres qui suivent l'autorisation d'urbanisme au stade de sa confection (chapitre 3) et de sa remise en cause (chapitre 4), le traitement des recours juridictionnels (chapitre 5) et le sort des constructions achevées (chapitre 6).

CHAPITRE 3 : LA QUALITE JURIDIQUE ET LA SIMPLIFICATION DES AUTORISATIONS D'URBANISME

24) Ce chapitre regroupe treize propositions ayant trait à la nécessité d'améliorer la phase préparatoire à l'autorisation elle-même.

Ainsi, le groupe de travail propose :

- d'instituer une information, une formation et une expertise plus grande des acteurs,
- de clarifier les rapports entre les services instructeurs, le pétitionnaire et le contrôle de légalité,
- de définir plus nettement les champs d'application respectifs des différentes autorisations,
- de concilier dans la durée les règles du lotissement avec celles du permis de construire,
- enfin, de rendre plus lisibles et plus cohérents les rapports entre le droit de l'urbanisme et les législations indépendantes de celui-ci.

Plus de la moitié de ces propositions (8 sur 15) ne sont pas normatives ; elles constituent de simples recommandations destinées à améliorer le fonctionnement opérationnel de la phase d'instruction des autorisations, et donc la sécurité juridique ; il s'agit essentiellement de changer certaines habitudes.

Les autres propositions devraient en revanche conduire à des modifications, parfois sensibles, du code de l'urbanisme.

Une meilleure expertise dans l'élaboration de la norme et l'instruction des demandes

25) Les agents chargés de l'instruction des autorisations d'urbanisme, tant dans les directions départementales de l'équipement qu'au sein des communes ou groupements de communes, devraient :

- voir valoriser leur fonction,
- recevoir une formation, tant initiale que continue, plus axée sur la mission qui leur est confiée. Notamment, ils devraient être mieux formés à l'analyse juridique (et non pas seulement formelle ou technique) des règles d'urbanisme.

Améliorer la formation des administrations au droit de l'urbanisme

26) La complexité croissante du droit de l'urbanisme, son manque de stabilité législatif et réglementaire, l'interprétation prétorienne qui en est faite par le juge administratif , le tout lié à un isolement de certains des services instructeurs, militent fortement pour la constitution de pôles publics de compétence juridique à une échelle supérieure à la commune.

Ainsi, en cas de difficulté d'interprétation du code de l'urbanisme ou de documents de planification, les agents instructeurs pourraient utilement solliciter l'avis de ces pôles.

Constituer des pôles publics de compétence juridique à une échelle supérieure à la commune

27) Les documents d'urbanisme sont trop souvent élaborés par des seuls urbanistes, certes compétents dans leur domaine , mais peu familiarisés avec la traduction juridique de leurs projets..

L'élaboration d'un document de planification de type PLU devrait être menée par une équipe pluridisciplinaire qui, à côté des urbanistes, architectes, paysagistes, géomètres, sociologues, démographes, historiens, inclut des juristes.

Associer davantage d'expertise juridique à la confection des documents d'urbanisme

28) Afin d'homogénéiser la présentation formelle des plans locaux d'urbanisme et d'éviter des erreurs de procédure dommageables pour la collectivité comme pour les demandeurs d'autorisation, il est proposé que soit édicté par la DGUHC, avec la collaboration de l'ensemble des acteurs, un "guide méthodologique" de l'élaboration et du contenu des plans locaux d'urbanisme.

Il ne s'agit en aucun cas de créer un modèle de PLU sur l'ensemble du territoire national ; chaque collectivité doit pouvoir assumer ses propres besoins et la loi SRU a permis une grande souplesse dans ce domaine : les dispositions facultatives ouvrent depuis quelques années des possibilités nouvelles et le nombre des dispositions impératives est faible.

Mais un "mode d'emploi" éviterait bien des contentieux et faciliterait la tâche tant d'élaboration que de lecture des plans locaux d'urbanisme.

Elaborer et diffuser un guide méthodologique de l'élaboration et du contenu des plans locaux d'urbanisme

29) Si la délivrance des autorisations d'urbanisme doit rester de la compétence exclusive des communes ou groupements de communes, il n'en reste pas moins que :

- les directions départementales de l'équipement cherchent à se retirer de la mission d'instruction des demandes que leur délèguent encore souvent les communes, estimant que leurs missions d'assistance ne sont plus de la même

nature et ne présentent plus la même utilité depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983,

- si les communes ou groupements de communes importants ont su, depuis les lois de décentralisation, constituer des services instructeurs qui leur sont propres, les communes petites et moyennes sont encore souvent très démunies et ne possèdent pas les niveaux de compétence et les moyens financiers leur permettant d'acquérir une réelle indépendance en ce domaine.

Il est donc proposé de rappeler la possibilité d'opérer le regroupement, sous l'égide des collectivités concernées, de l'instruction juridique et technique des demandes d'autorisation, sans porter pour autant atteinte aux règles de compétence en matière de délivrance de l'autorisation.

Rappeler la faculté de regroupement de l'instruction juridique et technique des demandes d'autorisation d'occupation du sol, notamment à un niveau intercommunal, sans porter atteinte aux règles de compétence en matière de délivrance de l'autorisation

30) Toujours dans un but d'harmonisation et d'unicité de doctrine au sein de l'administration, il conviendrait de renforcer l'information des services centraux sur les difficultés rencontrées à l'échelon local dans les dossiers d'instruction.

Renforcer l'information des services centraux sur les difficultés rencontrées par les services instructeurs pour faciliter l'élaboration d'une doctrine efficace

Souplesse et clarification entre les différentes autorisations d'urbanisme

31) La déclaration préalable de travaux exemptés de permis est issue de la loi de simplification du 6 janvier 1986.

L'intention du législateur était d'alléger, mais sans le supprimer, le contrôle administratif préalable résultant du permis de construire.

Mais, à l'usage, son maniement s'est révélé délicat car les champs d'application respectifs de la déclaration de travaux et du permis de construire ne sont pas suffisamment explicites pour éviter toute insécurité juridique. Le Conseil d'Etat lui-même a hésité sur le fait de savoir si l'ouverture d'une porte de garage ressortait du domaine du permis ou de celui de la déclaration préalable ...

Le groupe de travail propose donc que soient mieux explicités les champs d'application respectifs du permis et de la déclaration.

Par ailleurs, sous son apparente simplicité, la déclaration préalable de travaux offre moins de sécurité juridique que le permis de construire ; en particulier, le déclarant doit pouvoir apporter la preuve que la commune ne s'est pas opposée aux travaux projetés.

En conséquence, il est proposé qu'il soit prévu que la commune délivre systématiquement, à l'expiration du délai qui lui est imparti, une simple attestation de non-opposition à la déclaration qui lui a été déposée.

Enfin, si la déclaration préalable de travaux ne saurait être assimilée à un permis de construire, il n'en reste pas moins qu'elle a un caractère hybride aux contours mal définis. Il est donc proposé que les différences de traitement et de procédure entre la déclaration et le permis soient mieux marquées qu'elles ne le sont à ce jour.

Sécuriser les droits résultant d'une déclaration de travaux à l'issue du délai de réponse de l'administration, notamment par : - une clarification des champs d'application respectifs du permis de construire et de la déclaration de travaux ; - la délivrance d'une attestation de non-opposition de la commune à la déclaration

32) L'opération de construction, en particulier en centre urbain, est souvent précédée d'une démolition, totale ou partielle.

La dualité de demande, d'abord de permis de démolir, puis de permis de construire, peut apparaître inutilement contraignante, tant pour le pétitionnaire que pour le service instructeur.

C'est pourquoi il est proposé que, à l'initiative du pétitionnaire, la demande de permis de démolir et de permis de construire puisse faire l'objet d'un dossier et d'une autorisation uniques. Dans ce cas, le permis de construire vaut permis de démolir.

Mais cette proposition sous-tend deux conditions :

- que soient articulés les délais de péremption des permis de construire et de démolir,
- qu'une interruption de plus d'un an entre la fin de la démolition et le début de la construction n'entraîne pas péremption de l'autorisation unique qui serait délivrée.

Permettre, à l'initiative du pétitionnaire , que la demande de permis de construire et la demande de permis de démolir puissent faire l'objet d'un dossier unique, en vue de la délivrance d'une autorisation unique, le permis de construire valant alors permis de démolir

Harmoniser les rapports entre le pétitionnaire et l'administration

33) Afin d'assurer une meilleure sécurité juridique du pétitionnaire, il est proposé de mieux encadrer les pouvoirs des services instructeurs d'une demande d'autorisation.

Il conviendrait de clarifier les "règles du jeu" entre l'administré et l'administration, notamment :

- en précisant à nouveau la liste des pièces à produire obligatoirement à l'appui de la demande d'autorisation ; cette liste pouvant comporter des variantes selon l'importance ou la spécificité du projet,
- en réaffirmant le caractère limitatif de cette liste,
- en instituant un récépissé de dépôt de dossier mentionnant la liste des pièces remises, évitant ainsi toute contestation sur la remise effective des pièces dont s'agit,
- en précisant que, passé le délai d'un mois, toute demande de pièces complémentaires ne proroge pas le délai d'instruction.

Il avait également été avancé que, passé un certain délai, l'administration ne pourrait plus demander de pièces complémentaires. Mais cette proposition n'a pas été retenue : on pouvait craindre, en effet, que, faute d'avoir statué sur un dossier complet, l'administration aurait risqué de délivrer une autorisation illégale. La sécurité juridique n'y aurait pas gagné.

Encadrer les pouvoirs du service instructeur d'une demande d'autorisation d'urbanisme :
- en précisant à nouveau la liste des pièces à produire obligatoirement et en faisant mieux apparaître son caractère limitatif ;
- en instituant un récépissé de dépôt de dossier mentionnant la liste des pièces remises, évitant ainsi toute contestation sur la remise effective des pièces dont s'agit ;
- en précisant que, passé un délai d'un mois, toute demande de pièces complémentaires ne proroge pas le délai d'instruction

34) Le champ d'application de l'autorisation implicite ou tacite est apparu trop restreint au groupe de travail, en l'état actuel de la rédaction de l'article R.421-19 du code de l'urbanisme.

A l'inverse, cet article ne prend pas suffisamment en la sécurité des personnes.

Il est donc proposé de redéfinir ce champ d'application :

- en permettant que l'autorisation puisse être délivrée tacitement :
  * lorsque l' architecte des bâtiments de France (ABF) a donné son accord au projet, expressément ou tacitement, étant rappelé qu'en l'état du droit son silence vaut avis favorable à l'expiration du délai imparti,
  * ou lorsque les travaux aboutissent à un changement de destination ou d'affectation ;

- en instituant toutefois, pour des raisons de sécurité des personnes, une impossibilité d'obtenir une autorisation tacite pour les établissements recevant du public, ou les immeubles de grande hauteur.

Par ailleurs, il a été fait état devant le groupe de travail des difficultés rencontrées par les pétitionnaires pour obtenir confirmation par l'administration de la délivrance d'une autorisation tacite, malgré les termes clairs de l'article R.421-31 du code de l'urbanisme.

Il est donc proposé que soit rappelé le caractère impératif du mécanisme de confirmation de cette autorisation tacite, au besoin par un aménagement de la rédaction actuelle de l'article R.421-31.

Redéfinir le champ d'application de l'autorisation implicite (réécriture de l'article R 421-19 CU) et rappeler le caractère impératif du mécanisme de confirmation de cette autorisation implicite par l'autorité administrative (tel qu'il est prévu par l'article R 421-31 CU)

35) Il est apparu au groupe de travail que certains recours des tiers pourraient être évités, avec les conséquences dommageables que l'on connaît, si le contrôle de légalité gagnait en effectivité.

Certaines associations de défense de l'environnement ne remplissent-elles pas parfois le rôle normalement dévolu au Préfet ?

Mais chacun a conscience que le nombre de décisions soumises au contrôle de légalité et le faible contingent d'agents qualifiés affectés à ce service nuisent à son efficacité.

C'est pourquoi il est proposé de renforcer l'efficacité du contrôle de légalité en affectant à cette mission le nombre d'agents de niveau adéquat et en nombre suffisant.

Renforcer l'effectivité du contrôle de légalité en affectant à cette mission des agents de niveau adéquat et en nombre suffisant

36) Certaines opérations sont d'une complexité qui s'accommode mal de la rigidité actuelle du régime du permis de construire.

Ces opérations dépassent largement le cadre d'un seul projet, sur un seul terrain, par un seul demandeur.

De plus, le délai actuel de péremption du permis de construire est difficilement conciliable avec la réalisation, échelonnée dans le temps, de ce type d'opération.

Les pluralités de maîtres d'ouvrage, de destinations de constructions ou de terrains d'assiette pour l'édification d'un ensemble immobilier complexe nécessitent la création d'un régime spécifique.

1°) Il est proposé d'étendre, après en avoir rappelé la possibilité souvent méconnue, les modalités :

- de la cotitularité d'un permis de construire ou de lotir unique ;
- du dépôt d'un permis de construire unique dans le cadre d'une division en volumes ;
- du dépôt de plusieurs demandes de permis sur une même assiette, par des pétitionnaires différents ;
- du dépôt d'une seule demande de permis sur plusieurs unités foncières distinctes ;
- du dépôt de plusieurs demandes de permis distinctes sur plusieurs unités divises contiguës, en globalisant les règles de densité si l'ensemble immobilier présente une homogénéité architecturale et/ou fonctionnelle et est soumis à la même réglementation d'urbanisme ;
- du transfert de l'autorisation d'urbanisme, en particulier du transfert partiel.

2°) Par ailleurs, le "permis groupé" ou "permis valant division" de l'article R.421-7-1 du code de l'urbanisme n'autorise pas la pluralité de maîtres d'ouvrage.

Cette restriction n'a pas semblé justifiée au groupe de travail et celui-ci propose que cet article soit modifié en permettant qu'une telle demande de permis puisse être déposée par plusieurs demandeurs et que soient clarifiées les conditions d'application des règles d'urbanisme, notamment en les appliquant à l'ensemble de l'unité foncière.

Au sujet des opérations complexes :
- rappeler les différentes possibilités qu'offre la législation actuelle, et en étendre les modalités ;
- préciser le champ d'application du permis valant division ;
- créer un régime spécifique en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage

Construire en sécurité dans les lotissements antérieurs à la réforme de la publicité foncière

37) En vertu de l'article L.315-2-1 du code de l'urbanisme, dans les communes dotées d'un POS ou d'un PLU, le règlement d'un lotissement cesse de s'appliquer dix ans après la délivrance de l'autorisation de lotir, sauf si les colotis en ont décidé autrement à la majorité qualifiée de l'article L.315-3.

L'article R.315-44-1 dudit code précise que, pour les lotissements autorisés antérieurement au 30 juin 1986, la caducité du règlement ne trouve à s'appliquer que si la commune a informé les colotis de cette prochaine caducité conditionnelle par voie d'affichage au moins six mois à l'avance.

Or, force est de constater que beaucoup de communes, le plus souvent par défaut de mémoire de l'existence d'un ancien lotissement sur leur territoire, n'ont pas procédé à l'affichage réglementaire.

Devant une telle situation, les deux ordres de juridiction ont pris des positions opposées :

- pour le Conseil d'Etat, la formalité requise par l'article R.315-44-1 n'est pas substantielle, outrepasse les exigences de la loi, et le défaut de publicité ne s'oppose pas à la caducité du règlement,
- pour la Cour de cassation, la formalité prévue est substantielle et son défaut laisse perdurer les effets du règlement.

Ainsi, selon que le plaignant s'adresse à l'un ou l'autre des deux ordres de juridiction, le sort du règlement de cet ancien lotissement sera différent.

La sécurité juridique n'y gagne pas.

Il est donc proposé :

- soit de supprimer cet article R.315-44-1,
- soit de le modifier, dans le sens retenu par le Conseil d'Etat.

En effet, le défaut de publicité tient, le plus souvent, de l'ignorance des élus locaux de l'existence d'un lotissement qui aurait été autorisé à la fin du XIXème ou au début du XXème siècle.

La réflexion sur ce sujet a été annoncée par une réponse du ministre de l'équipement en date du 18 septembre 2003, à une question écrite d'un parlementaire qui s'inquiétait de la dualité actuelle des positions jurisprudentielles.

38) Les cahiers des charges des lotissements doivent être obligatoirement publiés au bureau des hypothèques depuis la réforme de la publicité foncière du 4 janvier 1955 entrée en vigueur le 1er janvier 1956.

Mais il n'en était pas de même avant 1956 et rares étaient ceux effectivement transcrits.

Or, ces cahiers des charges sont souvent restrictifs quant aux modes d'utilisation des sols (interdiction d'immeubles collectifs, d'immeubles à usage autre qu'habitation ...) ce qui peut générer l'urbanisation du territoire communal et la reconstruction de la ville sur elle-même.

Par ailleurs, leur ancienneté (remontant souvent à une période comprise entre 1860 et 1930) et l'ignorance de leur existence nuisent grandement à la sécurité juridique des constructions nouvelles, autorisées sous réserve des droits des tiers.

Ainsi se pose le problème du conflit d'intérêts entre la pérennisation du contrat qui lie les colotis entre eux et la nécessaire évolution du tissu urbain.

Au sein des lotissements dans lesquels les colotis ont encore le sentiment d'appartenir à une entité régie par des servitudes et des obligations réciproques, il est indéniable que le cahier des charges de ce lotissement doit conserver toute sa portée, le contrat qu'il constitue ne pouvant être remis en question qu'en application de la procédure visée à l'article L.315-3 du code de l'urbanisme, lequel déroge à la règle générale de l'unanimité.

Mais il en est tout autrement en ce qui concerne les cahiers des charges de très vieux lotissements qui n'ont plus de vie propre.

Outre le fait que le caractère occulte des règles de droit privé contenues dans le cahier des charges est, faute de publication, un facteur d'insécurité important pour le pétitionnaire de l'autorisation d'occupation du sol, la découverte de ce cahier des charges peut empêcher la collectivité de façonner l'évolution de son urbanisation , alors même que les habitants du quartier ignorent qu'ils sont dans un lotissement et ne s'en préoccupent nullement.

C'est pourquoi, il est proposé que les cahiers des charges et documents de même nature, antérieurs au 1er janvier 1956, soient frappés de caducité, sauf s'ils sont publiés au bureau des hypothèques sur réquisition des deux-tiers des colotis, dans un délai de cinq ans de l'entrée en vigueur de cette disposition nouvelle qui devra en organiser la mise en oeuvre.

En matière de lotissement :

- harmoniser l'interprétation jurisprudentielle de l'article R. 315-44-1 CU (mécanisme de caducité du règlement d'un lotissement passé le délai de 10 ans) dans le sens aujourd'hui retenu par le Conseil d'Etat;
- réputer caducs les cahiers des charges de lotissement anciens (antérieurs au 1er janvier 1956) sauf manifestation de volonté contraire des colotis, exprimée à la majorité des 2/3, et publication dudit cahier au bureau des hypothèques dans les 5 ans de l'entrée en vigueur de la disposition nouvelle qui devra en organiser la mise en oeuvre

Améliorer l'articulation entre l'autorisation d'occupation du sol et les législations indépendantes

39) Certaines législations, indépendantes de celles visant les autorisations d'occupation du sol, interfèrent néanmoins avec ces dernières et conditionnent même parfois leur délivrance ou leur efficacité.

Les buts visés par ces différentes législations ont chacun leur autonomie propre, mais les instructions et les mises en jeu de chacune d'entre elles sont fortement imbriquées.

On peut citer, sans que cette liste soit exhaustive :

- les changements d'affectation,
- les autorisations de défrichement, coupe et abattage,
- les autorisations d'exploitation commerciale,
- les vestiges archéologiques,
- les installations classées,
- les législations sur les établissements recevant du public et sur les immeubles de grande hauteur,
- l'agrément-constructeur en Ile de France,
- la législation sur l'eau.

La réforme du permis de construire avait, dès 1943, le louable objectif de regrouper les différentes autorisations en une décision unique ; mais, depuis lors, d'autres législations sont apparues et ont détruit cet ensemble cohérent.

Déjà, la demande de permis de construire vaut demande de changement d'affectation au sens de l'article L.631-7 du code de la construction et de l'habitation.

Déjà, le service instructeur de l'autorisation d'urbanisme se charge de collecter l'avis de certains services extérieurs (architecte des bâtiments de France, services de sécurité incendie, accès aux handicapés ...).

40) Mais il convient d'aller plus loin.

Ainsi, il est proposé que soit améliorée l'articulation des législations indépendantes et des autorisations d'urbanisme et que soient harmonisés les régimes de caducité des différentes autorisations concernées.

A titre d'exemple, l'autorisation délivrée par la CDEC, en matière d'équipement commercial, se périme si le commerce autorisé n'est pas ouvert dans le délai de trois ans du caractère définitif du permis de construire. Or, dans les ensembles immobiliers complexes, ce délai apparaît comme étant trop court, si l'on tient compte des durées de construction.

D'une manière générale, les recours contre les permis de construire devraient interrompre le délai de péremption des autorisations délivrées en vertu de législations indépendantes mais parallèles.

Améliorer l'articulation des législations indépendantes et des autorisations d'urbanisme et l' harmonisation des régimes de caducité

41) Le groupe de travail, après de longs échanges, n'a pas cru devoir retenir les deux propositions suivantes:

- faut-il instituer une information des tiers pendant la phase d'instruction de l'autorisation ou autoriser ceux-ci à avoir accès au dossier pendant cette même phase ?

  Ce régime existe en Allemagne ; mais il découle de cette concertation préalable que les tiers ne peuvent plus intenter de recours à l'encontre du permis délivré.

  Il est apparu au groupe de travail que, outre le fait que la négociation préalable pouvait être longue et nuire à la sérénité nécessaire à l'instruction du dossier, interdire toute possibilité de recours ne rentrait pas dans notre culture juridique.

- convient-il de réécrire l'article L.421-1-1 du code de l'urbanisme en dispensant le pétitionnaire de justifier d'un titre l'habilitant à déposer une demande d'autorisation ?

  Certes, le Conseil d'Etat a affirmé à plusieurs reprises le caractère réel du permis autorisant un projet sur une assiette foncière, en-dehors de la considération du demandeur.

  Certes, le service instructeur (et, après lui, le juge administratif) est malhabile à déterminer les droits du pétitionnaire au regard des règles du droit civil.

  Mais le groupe de travail a considéré que la suppression de cette habilitation risquait, d'une part d'entraîner une prolifération de dépôts de demandes d'autorisation, à l'insu du propriétaire, d'autre part de favoriser des contentieux civils interférant inutilement avec une autorisation de droit administratif.

CHAPITRE 4 : LA REMISE EN CAUSE DES AUTORISATIONS

42) Une réforme des modalités de remise en cause des autorisations, que ce soit par les tiers ou par l'administration elle-même, a été considérée par nombre des personnes entendues par le groupe de travail comme un élément essentiel de la sécurité juridique.

Il est dès lors apparu au groupe opportun de chercher à encadrer cette remise en cause, en préservant les droits légitimes des tiers tout en améliorant la sécurité juridique des bénéficiaires des autorisations.

43) Ce nécessaire équilibre a conduit le groupe à écarter certaines des propositions qui lui avaient été faites, soit parce qu'elles étaient trop contraignantes, soit parce qu'elles étaient irréalistes et qu'au surplus elles étaient de nature à induire des effets pervers.

C'est ainsi que, après discussion, le groupe ne propose pas d'étendre l'obligation de notification prévue par l'article R.600-1 du code de l'urbanisme au cas d'une demande d'aide juridictionnelle à l'effet de former un recours contre une autorisation d'urbanisme : imposer une telle obligation au demandeur de l'aide juridictionnelle a en effet paru contraire à la nécessité d'assurer le mieux possible la protection des plus faibles face aux pièges de la procédure contentieuse. Le groupe a certes songé alors à imposer cette obligation aux bureaux d'aide juridictionnelle. Après réflexion, cette idée a paru irréaliste, sans compter qu'il n'aurait pas été satisfaisant de faire dépendre la recevabilité d'un recours du respect par le bureau d'aide juridictionnelle d'une obligation supplémentaire mise à sa charge.

Au terme d'une nouvelle discussion, et malgré les réticences de certains de ses membres, le groupe a aussi écarté l'idée d'imposer au requérant de faire valoir tous ses moyens d'annulation dans un certain délai. Outre qu'une telle règle serait, sans justification, dérogatoire au droit commun de la procédure contentieuse administrative, elle aurait pour effet de favoriser les requêtes-fleuves, alourdissant ainsi la tâche des juridictions et ralentissant par là-même le cours de la justice.

Le groupe a également écarté l'idée d'instaurer un régime dérogatoire en matière de responsabilité pour trouble anormal de voisinage. Il lui est apparu qu'il ne s'agissait en effet pas d'une question relevant de la sécurité des autorisations d'urbanisme.

44) Huit propositions ont été adoptées par le groupe de travail. Elles peuvent être regroupées en trois thèmes correspondant à des préoccupations distinctes : prévenir le contentieux ; permettre au bénéficiaire de l'autorisation de connaître précisément les délais de contestation ; faciliter la mise en œuvre des autorisations, particulièrement des permis de construire.

Prévenir le contentieux

45) L'article L.211-4 du code de justice administrative donne la possibilité aux tribunaux administratifs d'exercer une mission de conciliation. Aucune des auditions auxquelles a procédé le groupe de travail n'a fait état de cette faculté qui semble très largement tombée en désuétude. Il est apparu souhaitable de rappeler aux tribunaux que cette faculté était à leur disposition, soit à leur propre initiative, soit à l'initiative des parties. Il conviendrait donc que ces dernières soient également informées de cette possibilité, la tentative de conciliation pouvant parfaitement avoir lieu alors même qu'une procédure contentieuse est engagée.

Il est également apparu qu'il conviendrait de rappeler à l'autorité qui a délivré l'autorisation qu'elle doit faciliter la consultation du dossier par les tiers, au besoin en leur fournissant les explications nécessaires, des contentieux pouvant ainsi être évités grâce à une meilleure information des tiers.

Favoriser la recherche d'une conciliation en vue de prévenir ou de régler des contentieux

Permettre au bénéficiaire de l'autorisation de connaître précisément les délais de contestation

46) Les professionnels entendus ont été unanimes à constater que le système actuel ne leur permettait pas de savoir avec certitude la date à laquelle ils pouvaient considérer que l'autorisation obtenue ne pouvait plus faire l'objet d'une contestation par les tiers ou être remise en cause par l'administration elle-même.

Il a été dit ci-dessus que le groupe de travail n'a pas été en mesure de trouver une solution satisfaisante en ce qui concerne les demandeurs d'aide juridictionnelle. En revanche, plusieurs propositions susceptibles d'améliorer la sécurité ont été retenues.

En l'état, le délai de recours contentieux court à l'égard des tiers à compter de la plus tardive des deux dates suivantes : le premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain ou en mairie.

Or le bénéficiaire de l'autorisation, s'il maîtrise l'affichage sur le terrain, n'a aucune possibilité de faire respecter l'obligation d'affichage en mairie.

Il est donc proposé, tout en maintenant l'obligation de double affichage (R.421-39), de ne retenir comme point de départ du délai de recours ouvert aux tiers que le seul affichage sur le terrain.

Pour limiter les contestations quant à la régularité de l'affichage, il est en outre proposé d'établir un modèle, approuvé par arrêté ministériel, précisant les mentions obligatoires à peine d'irrégularité de l'affichage.

Le premier alinéa de l'article R.490-7 CU deviendrait ainsi : "*le délai de recours contentieux à l'encontre d'un permis de construire court à l'égard des tiers à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain des pièces mentionnées, selon le cas, au premier ou au deuxième alinéa de l'article R.421-39*".

Ne retenir comme point de départ du délai de recours des tiers que le seul affichage sur le terrain, réalisé conformément à un modèle approuvé par arrêté (mentions obligatoires prévues à peine d'irrégularité)

47) Le groupe de travail a également été sensible au fait que, plusieurs années après la mise en œuvre de l'autorisation, par exemple au moment d'une revente, il est parfois impossible d'apporter la preuve d'un affichage régulier, ce qui autorise un tiers à contester, sans délai, le permis. Il a donc souhaité rendre impossible, passé un certain délai, tout recours en annulation contre un permis de construire dont la preuve de la régularité de l'affichage ne peut pas être rapportée.

Il lui est apparu qu'un délai d'un an à compter de l'achèvement des travaux constituerait un compromis satisfaisant, protégeant à la fois les droits des tiers qui auront ainsi eu le temps de constater les incidences de la construction sur l'environnement et ceux du bénéficiaire qui serait à l'abri de contestations tardives.

Prévoir que le délai de recours expire au plus tard un an après l'achèvement de la construction autorisée, lorsque la preuve de la régularité de l'affichage ne peut pas être rapportée (modification de l'article R.490-7 CU)

48) Le groupe de travail a constaté la complexité des règles régissant la remise en cause des autorisations par l'autorité qui les a délivrées (décision de retrait). La différence entre le régime de retrait des décisions implicites et celui des décisions explicites contribue à la complexité du droit applicable. Il est en effet paradoxal qu'en application des dispositions combinées de la jurisprudence Ternon et de la loi du 12 avril 2000, l'administration qui a laissé passer le délai de prise d'une décision et qui a donc délivré un permis tacite n'ait que deux mois pour le retirer pour illégalité, mais puisse le retirer pendant toute la durée d'une éventuelle instance contentieuse, et dispose de quatre mois pour retirer une décision explicite, sans possibilité de retrait ultérieur, même en présence d'un recours contentieux intenté par un tiers.

Dès lors que, tacite ou exprès, le permis de construire doit faire l'objet d'une publicité sur le terrain, les règles du retrait ont paru au groupe de travail devoir être identiques.

Il est donc proposé d'harmoniser le régime du retrait en fixant un délai bref, que la décision soit implicite ou explicite, à compter de la seule date qui ne puisse pas faire l'objet d'une discussion, soit la date de prise de l'acte.

Il est proposé que ce délai soit fixé à trois mois.

Cette règle devrait d'ailleurs s'appliquer à l'ensemble des actes administratifs créateurs de droit.

Harmoniser le régime du retrait des autorisations, qu'elles soient implicites ou explicites, et le ramener à trois mois à compter de la prise de l'acte

49) Les conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle de légalité ont également retenu l'attention du groupe de travail. L'article L.421-2-4 du code de l'urbanisme impose en effet la transmission du permis de construire au représentant de l'Etat, accompagné des dossiers et des pièces d'instruction. Et c'est cette transmission qui marque le point de départ du délai imparti au préfet pour le déférer au juge administratif.

La date de transmission doit être portée à la connaissance du bénéficiaire par une mention apposée sur l'exemplaire de l'arrêté de permis lors de sa notification.

Rappeler que la date de transmission au contrôle de légalité doit être portée à la connaissance du bénéficiaire par une mention apposée sur l'exemplaire de l'arrêté de permis lors de sa notification

Toutefois, lorsque le préfet estime que la transmission est incomplète, il peut solliciter de l'autorité qui a pris la décision un complément de transmission. Il dispose à cet effet d'un délai de deux mois, qui repousse d'autant le délai de déféré. Or, aucun texte ne prévoit l'information officielle du bénéficiaire de l'autorisation.

Il est donc proposé d'imposer aux services du représentant de l'Etat d'informer, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le bénéficiaire de l'autorisation de toute demande de complément de transmission, cette lettre mentionnant que le délai de déféré est prorogé tant que la demande n'est pas satisfaite. Le défaut d'information serait sanctionné par l'absence de prorogation du délai.

Assurer l'information du bénéficiaire de l'autorisation en cas de demande de pièces ou d'informations complémentaires par les services du contrôle de légalité par l'envoi d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, sous la sanction de l'absence de prorogation du délai de déféré

Faciliter la mise en œuvre des autorisations

50) Un projet faisant l'objet d'une autorisation d'urbanisme n'est pas nécessairement figé à la date à laquelle la demande est formée. Des contraintes, qu'elles soient techniques, de commercialisation ou de toute autre nature, peuvent conduire le bénéficiaire à modifier son projet, une fois celui-ci autorisé. Certaines règles actuelles rendent malaisées de telles modifications, alors même qu'elles peuvent se révéler indispensables.

Deux propositions ont été retenues en ce sens.

51) La jurisprudence actuelle paraît poser le principe qu'en accordant un nouveau permis à la même personne sur la même unité foncière, l'administration entend retirer implicitement mais nécessairement le permis précédent. Cette jurisprudence s'accorde difficilement avec la jurisprudence *Ternon* citée ci-dessus et

elle n'incite guère le bénéficiaire à solliciter une nouvelle autorisation, par exemple pour prendre en considération certaines suggestions faites par des tiers. Il est donc suggéré de mettre fin à cette jurisprudence, en assurant l'information des tiers (affichage différencié) et de l'administration (déclaration d'ouverture de chantier).

Permettre la délivrance de permis de construire successifs sur un même terrain au profit d'un même demandeur sans que cela emporte retrait du permis précédent, en assurant l'information des tiers et de l'administration

52) Les règles de péremption du permis de construire sont posées par l'article R.421-32 du code de l'urbanisme. Elles présentent l'inconvénient d'avoir un caractère général et de s'appliquer indifféremment, quelle que soit l'importance du projet. Or, il est apparu anormal au groupe que les règles de péremption soient les mêmes pour un projet de construction d'une seule maison individuelle ou pour un projet de grande ampleur de centre-ville.

Il est donc proposé deux réformes, se traduisant par une modification du texte de l'article R.421-32 :

- la première consisterait simplement à porter à trois ans, dans le cas d'opérations importantes (au-delà de 5 000 m² de SHON) , le délai actuel de deux ans de péremption en cas d'absence de travaux ;

- la seconde conduirait à supprimer la règle selon laquelle une interruption de chantier pendant un délai supérieur à une année entraîne sa péremption, alors même que cette interruption intervient pendant la durée de validité du permis.

Aménager le régime de péremption du permis de construire : - en allongeant le délai actuel de 2 ans à 3 ans dans le cas d'opérations importantes (+5000 m² SHON) ; - en supprimant la règle selon laquelle une interruption de chantier de plus d'un an, pendant la durée de validité du permis de construire, entraîne sa péremption

Un dispositif particulier est proposé au chapitre suivant pour conserver le délai de validité des autorisations en cas de recours.

CHAPITRE 5 : l'amélioration du traitement des recours juridictionnels

53) Ce chapitre regroupe huit propositions visant à améliorer le traitement juridictionnel des recours.

Celles-ci procèdent du souci de répondre à cinq préoccupations qui, au fil des auditions auxquelles a procédé le groupe de travail, lui sont apparues comme étant les plus appropriées pour renforcer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme.

Dans cette perspective, le groupe de travail propose :

- d'accélérer les délais de jugement et ce, aussi bien par une utilisation plus fréquente des possibilités d'ores et déjà offertes par le Code de justice administrative, que par un élargissement de celles-ci,
- d'assurer un meilleur encadrement du débat contentieux,
- de conserver le délai de validité des autorisations pendant le cours des procédures,
- de permettre une modulation des effets de l'annulation des autorisations,
- de faciliter la sanction des recours abusifs.

Conscient du caractère illusoire que présenteraient des propositions tendant à étendre trop largement les traits spécifiques de la procédure contentieuse applicable aux autorisations d'urbanisme, et soucieux d'éviter les effets pervers susceptibles de résulter de certaines innovations, à première vue séduisantes, le groupe de travail a préféré ne pas retenir certaines des propositions qui lui avaient été faites.

Il a néanmoins jugé utile de présenter celles d'entre elles dont il a le plus fréquemment été saisi, en explicitant les raisons qui l'ont conduit à les écarter.

Accélérer les délais de jugement

54) Voir juger les recours dans un délai raisonnable constitue, à l'évidence, l'une des demandes les plus pressantes formulées par les opérateurs qui évaluent ce délai à un an maximum, tant en première instance qu'en appel.

Un tel délai leur permettrait, notamment, de ne plus être quasiment « condamnés » à entrer dans des processus de désistement monnayé avec des requérants qui savent parfaitement combien *« le temps, c'est de l'argent »* …

Naturellement, un accroissement sensible des moyens humains mis à la disposition des juridictions administratives (magistrats et agents des greffes) ne manquerait pas d'améliorer la situation actuelle, en réduisant les délais de jugement.

Ceci étant, le groupe a considéré qu'une telle amélioration pourrait être obtenue si étaient plus largement utilisés des mécanismes procéduraux, d'ores et déjà existants.

Allant d'ailleurs au-delà, il suggère une modification du Code de justice administrative, pour étendre le champ d'application de ses dispositions relatives au rejet par ordonnance de certains recours.

55) L'article R. 222-1 du Code de justice administrative permet le rejet, par ordonnance présidentielle, des *« requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative »*, ainsi que de celles *« entachées d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance »*.

Il serait extrêmement souhaitable que l'instruction des dossiers soit menée dans des conditions telles que puissent être rapidement détectées les requêtes susceptibles de faire l'objet de ce traitement.

Ainsi, lorsque le recours est incontestablement voué à l'échec, le bénéficiaire de l'autorisation contestée serait fixé dans un délai considérablement inférieur à celui lié à un audiencement du dossier devant la formation de jugement.

Il pourrait d'ailleurs être imaginé que le défendeur ait la faculté de saisir la juridiction pour attirer son attention sur le caractère manifestement irrecevable d'un recours.

Renforcer la pratique des ordonnances présidentielles rejetant, sans débat, les recours manifestement irrecevables et non régularisables

56) Toujours animé par le souci de favoriser une accélération des délais de jugement, le groupe de travail a estimé que la possibilité de rejet par ordonnance des requêtes manifestement irrecevables pourrait, sans doute, être utilement étendue à celles qui seraient manifestement infondées.

Dans cette hypothèse, l'ordonnance de rejet ne pourrait toutefois intervenir qu'au terme d'un débat contradictoire (sans audience).

Cette proposition impliquerait que soient également modifiées les dispositions de l'article R. 611-7 du Code de justice administrative, pour les rendre applicables aux ordonnances de rejet des requêtes manifestement infondées (obligation d'informer les parties du rejet envisagé et de fixer le bref délai dans lequel elles peuvent présenter leurs observations).

Il n'a toutefois pas échappé au groupe de travail que le rejet par ordonnance d'un recours, au motif qu'il serait manifestement infondé, risque de se heurter à une difficulté. En effet, s'agissant des recours manifestement irrecevables, l'article R. 222-1 du Code de justice administrative subordonne leur rejet par ordonnance à la condition que l'irrecevabilité soit *« non susceptible d'être couverte en cours d'instance »*.

Or, précisément, rien n'interdit à un requérant, dans les limites de la jurisprudence Intercopie, de développer, en cours d'instance, des moyens nouveaux, propres à « fonder » une requête qui ne l'était pas lors de son dépôt.

Accélérer le traitement des recours manifestement infondés en étendant à ces recours le champ des ordonnances présidentielles, mais après un court débat contradictoire (sans audience)

57) Il est apparu au groupe de travail que serait particulièrement bienvenue une généralisation de la pratique instaurée, empiriquement, par certains tribunaux, consistant à établir, à bref délai après l'enregistrement de la requête, un calendrier de procédure allant jusqu'à la fixation de la date d'audience.

Ce calendrier, fixé eu égard à la nature, l'urgence et la complexité de l'affaire, déterminerait le nombre maximum des mémoires susceptibles d'être échangés, ainsi que les dates-limites fixées aux parties pour cet échange.

Pour garantir le respect de ce calendrier, il conviendrait de prévoir que, sauf dérogation laissée à la discrétion de la juridiction, le dépôt tardif d'un mémoire serait sanctionné par son irrecevabilité.

La généralisation d'un tel calendrier de procédure pourrait, fort utilement, faire l'objet d'une recommandation du Conseil d'Etat à l'intention des présidents des tribunaux administratifs, destinée à mettre en relief l'intérêt que revêtent ces pratiques « vertueuses».

Au nombre de celles-ci, figure, incontestablement, celle qui a pour objet d'éviter que le cours de la justice soit ralenti par des manœuvres, souvent dilatoires, du requérant, consistant, d'une part, à multiplier les mémoires, d'autre part, à laisser s'écouler un long délai entre le dépôt de chacun d'eux.

Développer la pratique de la fixation contradictoire d'un calendrier de procédure, eu égard à la nature, l'urgence et la complexité de l'affaire, invitant les parties à conclure dans des délais impératifs

58) Dans le prolongement de la précédente proposition, le groupe de travail a estimé que, par analogie avec la procédure d'assignation à jour fixe organisée par le Nouveau Code de procédure civile, pourrait être prévue la possibilité pour le défendeur ou le bénéficiaire de la décision attaquée de saisir le président de la juridiction, aux fins d'obtenir l'audiencement du dossier à jour fixe.

Il appartiendrait alors à l'auteur de cette initiative de justifier de l'urgence de l'audiencement sollicité.

Le groupe de travail a en effet été sensible à l'insistance avec laquelle les opérateurs ont manifesté le souhait de voir mettre en place un mécanisme qui ne laisserait pas au requérant le monopole du temps contentieux.

En cours de contentieux, permettre l'audiencement à jour fixe, sur saisine du président par l'une des parties, sous condition de justification de l'urgence

59) Sous la dénomination « référé-construction » ou encore « référé à rebours », des opérateurs ont, dans cette perspective, suggéré l'institution d'une procédure de référé à la demande du bénéficiaire de l'autorisation, en cas d'urgence justifiée.

Indépendamment même du fait qu'il bouleverserait les principes régissant le régime du référé administratif, le groupe de travail a considéré qu'un tel dispositif ne procurerait vraisemblablement pas les avantages escomptés.

En effet, il est difficilement envisageable que le juge des référés puisse statuer autrement qu'en l'état de l'instruction, avec la conséquence qu'il aurait été fort hasardeux pour le constructeur ayant saisi le juge des référés de tirer des conséquences trop optimistes de l'ordonnance rendue.

Au nombre des suggestions faites pour ne pas laisser au requérant la maîtrise exclusive du délai plus ou moins long dans lequel le juge sera conduit à donner son sentiment sur le bien fondé du recours, il en est une autre que le groupe de travail n'a pas cru devoir retenir.

Cette suggestion consistait à enfermer dans un délai (qui n'aurait pas nécessairement été celui du recours pour excès de pouvoir) le dépôt d'une demande de suspension en référé.

L'objectif était de mettre fin à cette épreuve de force qu'engagent souvent le requérant et le bénéficiaire de l'autorisation contestée, le premier trouvant avantage à prolonger au maximum l'incertitude pesant sur la légalité de cette autorisation, le second cherchant à donner à penser que l'exécution des travaux a été entreprise, pour provoquer une demande de suspension en référé.

Bien que ne sous-estimant nullement les inconvénients d'une telle situation, le groupe de travail, malgré les réserves de certains de ses membres, a estimé ne devoir pas faire sienne cette proposition.

L'innovation suggérée aurait en effet eu pour conséquence, d'une part, de supprimer en pratique l'une des deux conditions requises pour obtenir la suspension (celle relative à l'urgence), d'autre part, d'interdire la prise en compte, pendant le cours de la procédure, de l'évolution de la situation de fait.

Assurer un meilleur encadrement du débat contentieux

60) Le groupe de travail a été saisi, dans cette perspective, de nombreuses suggestions qu'il n'a pas cru devoir faire siennes.

Ainsi, il a écarté celle qui tendait à enfermer dans un certain délai (qui n'aurait pas été nécessairement celui du recours pour excès de pouvoir) la production de moyens nouveaux.

Indépendamment même du fait qu'elle lui paraissait contraire à un principe jurisprudentiel solidement établi, le groupe de travail a considéré que cette restriction était difficilement compatible avec les contraintes auxquelles sont soumis les requérants, ne serait-ce qu'en raison des difficultés qu'ils rencontrent fréquemment pour obtenir la communication de l'ensemble des éléments indispensables pour construire leur argumentation.

De la même façon, ont, à maintes reprises au cours des auditions, été mis en évidence les effets « ravageurs » du mécanisme de l'exception d'illégalité, même s'ils ont été limités par l'article L. 600-1 du Code de l'urbanisme, issu de la loi du 9 février 1994.

Pour autant, compte tenu de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, il est apparu au groupe de travail qu'il était difficilement envisageable d'en restreindre davantage la portée, tout au moins vis-à-vis des actes réglementaires.

En revanche, il a considéré, même si les membres du groupe ont été partagés sur ce point, à l'instar des personnes auditionnées, qu'il serait souhaitable, en cas d'appel du demandeur de première instance, de circonscrire le débat contentieux aux seuls moyens de fait et de droit débattus devant le premier juge, exception faite de ceux présentant un caractère d'ordre public, des vices affectant la procédure de première instance et le jugement déféré et des moyens qui pourraient être tirés d'une modification de la jurisprudence, intervenue postérieurement au jugement.

En cas d'appel du demandeur de première instance, circonscrire le débat contentieux en appel aux seuls moyens de fait et de droit débattus devant le premier juge, exception faite de ceux d'ordre public, des vices affectant la procédure de première instance et le jugement déféré, et des moyens résultant d'une modification de la jurisprudence

Conserver le délai de validité des autorisations pendant le cours des procédures

61) L'exercice d'un recours (éventuellement abusif) a, dans la quasi-totalité des cas, pour conséquence de paralyser l'opération immobilière jusqu'à l'intervention d'une décision définitive de la juridiction.

Or, une telle situation peut conduire à la péremption de l'autorisation et ce, même si elle a fait l'objet d'une prorogation.

En effet, le Code de l'urbanisme ne prévoit que deux hypothèses de suspension du délai de validité du permis de construire : pendant la durée de la suspension de la décision l'ayant accordé, ainsi que, en cas d'annulation de celui-ci prononcée par jugement du tribunal administratif frappé d'appel, jusqu'à la décision rendue par la cour administrative d'appel (article R. 421-32).

Le groupe de travail a donc considéré qu'il serait souhaitable que soit insérée dans le Code de l'urbanisme une disposition à caractère général prévoyant la suspension, de plein droit, de la durée de validité des autorisations d'urbanisme, à compter du jour où un recours a été introduit, jusqu'à celui où ce recours pourra être réputé définitivement rejeté (à savoir la date de la notification de l'arrêt du Conseil d'Etat ou celle à laquelle n'est plus susceptible de faire l'objet d'une voie de recours, la décision juridictionnelle ayant rejeté la requête).

Il serait d'ailleurs judicieux d'étendre cette suspension du délai de validité aux autorisations ou agréments qui, tout en n'étant pas eux-mêmes visés par un recours, font partie d'un ensemble complexe de décisions dont l'une au moins fait l'objet d'un recours contentieux.

Instaurer en cas de recours une suspension de plein droit du délai de péremption des autorisations d'urbanisme et de celles nécessaires à la mise en œuvre du projet

Permettre au juge administratif de moduler les effets de certaines annulations

62) Le groupe de travail a estimé que, pour limiter les conséquences résultant de l'illégalité d'une autorisation, il conviendrait que le juge administratif se voie reconnaître la faculté de moduler, dans certains cas, les effets de l'annulation qu'il prononce.

63) Annulation conditionnelle : même si le Conseil d'Etat a élargi les possibilités de régularisation d'un permis illégal, au moyen de la délivrance d'un permis modificatif (C.E., 2 février 2004, SCI La Fontaine de Villiers), le groupe de travail a estimé qu'il serait souhaitable que le juge puisse décider que l'annulation prononcée ne produira ses effets qu'à défaut de régularisation, dans le délai imparti par lui, étant précisé que, jusqu'à l'intervention de cette régularisation, l'autorisation illégale serait provisoirement suspendue.

64) Annulation partielle : sauf pour celles de leurs dispositions à caractère financier, les autorisations d'occupation du sol sont, on le sait, la plupart du temps considérées comme indivisibles, de sorte que le vice retenu par le tribunal, quel qu'il soit, entraîne leur disparition totale.

Le groupe de travail recommande donc d'admettre la divisibilité des autorisations d'occupation du sol, de telle sorte qu'un permis de construire puisse n'être annulé « qu'en tant que », par exemple, il autorise un balcon non réglementaire ou comporte un nombre d'emplacements de stationnement insuffisant.

On notera d'ailleurs, qu'en application des dispositions de l'article L. 521-1 du Code de justice administrative, le juge des référés peut ordonner la suspension de l'exécution d'une décision « ou de certains de ses effets ».

Donner au juge administratif la faculté de moduler les effets d'une décision d'annulation par le prononcé :
- d'une annulation conditionnelle : à défaut de régularisation dans un certain délai des vices régularisables de légalité externe, l'annulation prend effet ; l'annulation est dans l'intervalle différée avec une suspension provisoire de l'autorisation ;
- d'une annulation partielle : l'autorisation est annulée en tant que…

Faciliter la sanction des recours abusifs

65) Sans qu'il soit question de remettre en cause le droit au recours, un large consensus s'est dégagé pour considérer qu'un certain nombre de recours présentait un caractère manifestement abusif.

En effet, tout droit connaît des limites, et le droit de recours ne fait pas exception à cette règle : l'exercice du droit d'ester en justice peut dégénérer en abus de ce droit.

Les opérateurs qui, de ce point de vue, sont en « première ligne » ont fait observer qu'ils se trouvent fréquemment confrontés à des contentieux qui s'apparentent à un chantage financier.

Tout en étant parfaitement conscient de la difficulté que présente la définition des contours de la notion de recours abusif, le groupe de travail s'est longuement interrogé sur les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour sanctionner les auteurs des recours susceptibles de recevoir une telle qualification.

66) Dans cette perspective, il est apparu qu'une majoration substantielle de l'amende pour recours abusif (prévue par l'article R. 741-12 du Code de justice administrative) ne pouvait constituer une solution satisfaisante.

En effet, dès lors que les juridictions, pour des raisons qui leur appartiennent, répugnent à infliger une amende d'un montant modeste, on voit mal qu'une majoration de ce montant puisse les inciter à modifier leur comportement.

Par ailleurs, et en tout état de cause, dans les rares cas où elle est prononcée, l'amende est encaissée par le Trésor Public et est donc insusceptible de réparer le préjudice subi par la victime du recours abusif.

Le groupe de travail a donc été invité lors des auditions à recommander que le bénéficiaire de l'autorisation contestée dans des conditions constitutives d'un abus de droit, puisse solliciter du juge administratif saisi de la demande d'annulation, la condamnation du requérant à des dommages-intérêts.

Il a toutefois estimé que cette recommandation ne présentait pas un intérêt suffisant pour justifier une telle entorse aux règles traditionnelles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions.

67) En revanche, il n'est pas douteux qu'il serait beaucoup plus aisé pour la victime d'un recours abusif d'exercer une action en responsabilité devant le tribunal de grande instance, si le juge administratif, en rejetant le recours, lui avait lui-même donné cette qualification.

Cette appréciation pourrait sans doute être plus souple que celle portée par le juge dans le cadre du prononcé d'une amende pour recours abusif, et tenir notamment compte du comportement du requérant au cours de la procédure.

Aussi, alors même que sont jugées irrecevables les conclusions invitant le juge à infliger une amende pour recours abusif, il serait souhaitable que celui-ci puisse, à tout le moins, inciter à relever, lorsqu'il y a lieu, l'abus de droit du requérant, indépendamment du prononcé d'une amende pour recours abusif.

Permettre au bénéficiaire de l'autorisation de demander au juge administratif de relever, lorsqu'il y a lieu, l'abus de droit du requérant et inciter le juge à y procéder

68) Le groupe de travail a également longuement débattu de la question de savoir s'il ne serait pas opportun de déclarer illicites et de frapper de nullité les protocoles transactionnels qui formalisent des désistements « monnayés ».

Les auditions ont révélé combien ces protocoles étaient nombreux.

Toutefois, à la réflexion, il est apparu que la loi ne pouvait les interdire. En effet, dans certaines hypothèses, les engagements que prend le bénéficiaire de l'autorisation contestée au bénéfice de l'auteur du recours constituent la juste réparation du préjudice réellement causé par la réalisation de l'opération.

CHAPITRE 6 – LE SORT DES CONSTRUCTIONS ACHEVEES

69) La question du traitement juridique des constructions irrégulières a fait l'objet de débats approfondis de la part du groupe de travail qui s'est saisi du sujet dans son acception la plus large : par "constructions irrégulières", le groupe a considéré celles qui ont été édifiées en dehors de toute autorisation administrative ou en méconnaissance des obligations de l'autorisation obtenue, celles réalisées sur le fondement d'un permis de construire annulé ou déclaré illégal, ou les constructions qui contreviennent à des servitudes de droit privé.

Il est en effet apparu que les attentes, parfois contradictoires, exprimées sur ce sujet au travers des auditions et des contributions écrites étaient extrêmement fortes de la part de l'ensemble des acteurs de l'urbanisme.

Un certain nombre de propositions énoncées ont été toutefois rapidement écartées, dans la mesure où il a semblé au groupe de travail qu'elles étaient de nature à bouleverser l'ordonnancement juridique actuel, sans pour autant apporter d'amélioration notable en termes de simplification et de sécurité.

70) Tel a été tout d'abord le cas de la suggestion visant à modifier la répartition du traitement juridictionnel des différents aspects du contentieux de l'urbanisme en confiant au juge administratif le contentieux des constructions irrégulières. Cette modification se heurte à un double obstacle à la fois juridique et pratique : elle est en contradiction avec la règle, de valeur constitutionnelle, selon laquelle le juge judiciaire est le gardien de la propriété privée ; et on ne peut pas, de manière générale, confier ce contentieux au juge administratif alors qu'il n'y a pas toujours de décision administrative à contester.

Ont de même été écartées les suggestions consistant, soit à subordonner la poursuite des infractions pénales en matière de constructions irrégulières au constat préalable que l'administration compétente a mis en demeure, mais en vain, le contrevenant de régulariser la situation (une telle mesure nécessiterait que des dispositions soient prises pour que le processus de poursuite ne se trouve pas entravé en cas de négligence de l'administration), soit à interdire le recours à

la citation directe en matière d'infraction d'urbanisme, cette restriction du droit d'agir n'allant pas dans le sens souhaité d'un renforcement de l'effectivité des sanctions des situations illicites.

L'idée qu'une disposition législative générale vienne tenir en échec la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle le juge civil doit ordonner la démolition d'une construction irrégulière lorsque cette mesure lui est demandée a également été rejetée par le groupe de travail : outre que l'on ne voit pas quel texte il faudrait amender s'agissant d'une solution purement prétorienne, l'automaticité de cette sanction civile apparaît être la juste contrepartie du respect du droit de propriété, même si l'on pourrait concevoir que le juge dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation.

En revanche, ainsi qu'il sera explicité ci-après, la solution consistant à amender (et non à supprimer purement et simplement) les dispositions de l'article L.480-13 du code de l'urbanisme, applicable au cas de constructions édifiées conformément à un permis de construire illégal, s'est imposée comme une piste de réflexion plus intéressante et surtout justifiable.

71) Les quatre propositions retenues par les membres du groupe de travail ont ainsi été formulées avec le souci de maintenir un équilibre entre deux préoccupations, aussi légitimes l'une que l'autre, à savoir assurer le respect du droit tout en consacrant une stabilisation juridique de certaines situations de fait, au-delà d'un délai raisonnable pendant lequel l'action publique et les actions des tiers ont dû pouvoir normalement s'exercer.

Redéfinir le régime de l'action civile en démolition

72) Le groupe de travail est d'avis qu'en présence d'une construction édifiée conformément à une autorisation administrative illégale, il convient d'encadrer de façon plus restrictive la possibilité pour un tiers de demander au juge civil le prononcé d'une mesure de démolition.

La proposition implique de modifier substantiellement l'article L.480-13 du code de l'urbanisme.

A l'heure actuelle, s'agissant du cas d'une construction édifiée conformément à un permis de construire, le caractère définitif dudit permis n'apporte qu'une sécurité relative puisque la légalité de ce permis de construire peut toujours être remise en cause par le juge administratif saisi à l'invitation du juge civil dans le cadre d'une question préjudicielle en déclaration d'illégalité, et ce pendant un délai de cinq ans après l'achèvement des travaux.

Cette situation d'insécurité juridique a été renforcée par l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation qui a admis que la violation d'une règle d'urbanisme simplement permissive pouvait être invoquée à l'appui d'une action civile en démolition ou en indemnité (3ème Civ. 21 mars 2001, M. Crista).

73) Une première proposition de modification consisterait à traiter différemment les deux hypothèses aujourd'hui envisagées par l'article L.480-13, à savoir selon que le tiers intéressé qui sollicite du juge civil la démolition de la construction litigieuse a ou non saisi préalablement le juge administratif d'un recours en annulation du permis de construire qui a autorisé la construction.

A cet égard, le groupe travail préconise de cantonner la possibilité d'une condamnation à démolition à la seule hypothèse d'une annulation préalable et définitive du permis de construire, ce qui suppose que le tiers lésé ait nécessairement saisi le juge administratif d'un recours en excès de pouvoir dans le délai de deux mois suivant l'affichage dudit permis. L'allocation de dommages et intérêts demeure en tout état de cause possible en réparation du préjudice subi.

Cette restriction se ferait bien évidemment sans préjudice des dispositions générales du droit des biens (articles 545 et 675 et suivants du Code civil), qui doivent toujours permettre d'obtenir la démolition d'une construction édifiée, non pas en méconnaissance d'une règle d'urbanisme, mais en violation du droit de propriété ou d'une servitude de droit privé.

74) Par ailleurs, en cas d'absence de recours en annulation préalable du permis de construire litigieux, le groupe de travail préconise que l'exception d'illégalité à son encontre ne soit plus possible au-delà d'un délai d'un an à compter de l'achèvement de la construction contestée (au lieu de cinq ans actuellement).

Il apparaît en effet souhaitable que le délai de cette action par voie d'exception d'illégalité à l'encontre d'un permis de construire illégal devenu définitif (qui ne peut donc plus être annulé) soit réduit. Le délai actuel de cinq ans est manifestement excessif au regard de l'insécurité juridique qu'il génère.

Un délai d'un an à compter de l'achèvement de la construction apparaît plus raisonnable, dès lors qu'il s'agit de permettre aux tiers intéressés de se manifester à raison du préjudice que peut leur causer la construction édifiée.

75) Toujours dans le même esprit, une modification proposée de l'article L.480-13 consisterait à imposer, en cas d'annulation préalable du permis de construire, que l'action en démolition devant le juge civil soit exercée dans le délai d'un an qui suit la décision définitive d'annulation.

Cette dernière proposition a suscité de la part du groupe de travail l'idée qu'il conviendrait de permettre également au Préfet d'exercer l'action civile en démolition (dans l'hypothèse où il aurait préalablement obtenu du juge administratif, dans le cadre de son pouvoir de déféré, l'annulation du permis de construire d'une construction malgré tout édifiée), ce qui lui est aujourd'hui impossible dans la mesure où il n'a pas la qualité de tiers « lésé » au sens de l'article L.480-13.

Cette ouverture au Préfet de l'action civile en démolition ne peut que contribuer au renforcement de l'état de droit en matière d'urbanisme.

Circonscrire l'action civile de l'article L.480-13 du code de l'urbanisme :
- en cantonnant la possibilité d'une condamnation à démolition à l'hypothèse d'une annulation préalable du permis de construire, sans préjudice des dispositions générales du droit des biens ;
- en imposant, en cas d'annulation préalable et définitive du permis de construire, que l'action en démolition soit exercée dans le délai d'un an qui suit la décision définitive (par toute personne y ayant intérêt parce qu'elle subit un préjudice, ainsi que par le Préfet) ;
- en ne rendant plus possible, en cas d'absence de recours en annulation préalable du permis de construire, l'exception d'illégalité à son encontre au-delà d'un an à compter de l'achèvement de la construction

Améliorer la lisibilité des infractions d'urbanisme

76) Le groupe de travail a considéré comme un corollaire nécessaire du dispositif qui précède, une meilleure définition des incriminations en matière d'urbanisme : pour que l'infraction puisse être convenablement poursuivie et sanctionnée, il convient que ses éléments constitutifs soient précis. Une tâche de ré-écriture s'impose en conséquence, qui participe directement de la sécurité juridique recherchée.

Mieux préciser les incriminations en matière d'urbanisme et rappeler la nécessité du caractère intentionnel de l'infraction

Réformer le contrôle de la conformité

77) Le groupe de travail a été informé d'un projet de réforme, en cours d'étude à l'initiative du ministère de l'équipement, concernant la conformité des constructions (déclaration d'achèvement des travaux, certificat de conformité).

En l'état actuel de ce projet, il serait proposé de mettre en place un nouveau mécanisme de contrôle de la conformité à compter du dépôt de la déclaration d'achèvement des travaux : mention de cette déclaration serait affichée sur le terrain, l'administration pourrait, dans un délai de trois mois, contester la conformité du projet. Passé ce délai, cette conformité ne pourrait plus être contestée. L'administration serait tenue de délivrer alors une attestation de non contestation.

En l'état du droit, force est en effet de constater que le mécanisme d'octroi tacite d'un certificat de conformité (tel qu'il a été organisé par l'article R.460-5 du Code de l'urbanisme) ne fonctionne pas de manière satisfaisante.

Par ailleurs, les effets du certificat de conformité, qu'il soit exprès ou tacite, sont aujourd'hui largement atténués par le fait que ce certificat est susceptible à tout moment d'être attaqué en annulation par toute personne y ayant intérêt, dès lors qu'aucune mesure de publicité obligatoire de la conformité n'a été organisée, de sorte que les tiers ne peuvent se voir opposer aucun délai de recours.

78) Tout en partageant les principes évoqués ci-dessus de la réforme du certificat de conformité, le groupe de travail insiste sur la nécessité d'imposer une publicité obligatoire de la déclaration d'achèvement des travaux, déposée en mairie, par un affichage sur le terrain, destiné à informer les tiers.

Ensuite et surtout, l'équilibre de la réforme projetée paraît impliquer pour le groupe de travail l'instauration d'un délai à l'expiration duquel la conformité d'une construction ne pourrait plus être contestée par les tiers, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour les raisons qui ont été précédemment indiquées.

A cet égard, il semble logique de fixer ce délai à trois ans, c'est-à-dire de l'aligner sur le délai de la prescription pénale applicable en matière de travaux irréguliers. En effet, il ne paraît pas envisageable d'instaurer un délai plus court qui ferait obstacle à une éventuelle action pénale dans le cadre de laquelle la présomption de conformité résultant de la délivrance d'un certificat de conformité pourrait être remise en cause *a posteriori*.

Enfermer la possibilité pour les tiers de contester la conformité d'une construction dans le délai de trois ans de l'achèvement

Mettre fin au régime d'imprescriptibilité administrative des constructions irrégulières

79) L'institution d'une prescription administrative des travaux irrégulièrement effectués apparaît pour le groupe de travail comme une mesure de progrès nécessaire en terme de sécurité juridique.

Il apparaît en effet anormal que, dans le domaine de l'urbanisme, alors qu'il existe une prescription pénale (trois ans) et une prescription civile (dix ans), il n'existe pas de prescription administrative. C'est ainsi que des travaux réalisés sur une construction irrégulière doivent toujours préalablement impliquer une régularisation de la construction existante, en cas de nouvelle intervention sur celle-ci (Conseil d'Etat 9 juillet 1986, Mme Thalamy).

Ainsi, même après l'extinction des actions pénale ou civile, une telle construction ne cesse pas d'être irrégulière au plan administratif, avec l'insécurité juridique que cela emporte en cas de mutation de l'immeuble ou de travaux sur celui-ci, y compris de nombreuses années après l'achèvement de la construction.

En l'état du droit, l'irrégularité administrative est, contre toute logique, perpétuelle.

Il importe donc d'instaurer par une disposition de nature nécessairement législative, le principe d'une prescription administrative au terme de laquelle, passé un certain délai à compter de son achèvement, toute construction sera réputée régulière avec toutes conséquences de droit.

A cet égard, il a été écarté l'idée de transposer simplement en matière administrative la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation selon laquelle une fois la prescription pénale acquise (trois ans à compter de l'achèvement), un bâtiment, même édifié sans autorisation ou en violation de celle-ci, « *doit être considéré comme implanté régulièrement* » au regard du droit pénal (arrêt du 27 octobre 1993, Bull. crim. n. 320 p.802).

De même, a été écartée, après discussion par le groupe, l'idée d'instaurer un simple mécanisme d'opposabilité des constructions irrégulières existantes, plutôt qu'une véritable régularisation administrative au terme d'une prescription (l'écoulement du temps doit *in fine* transformer le fait en droit acquis).

80) La question du délai de cette prescription a été longuement débattue au sein du groupe de travail, qui considère qu'il y aurait une logique certaine à aligner la prescription administrative en cause sur le délai de la prescription applicable au cas des constructions irrégulières, c'est-à-dire dix ans à compter de l'achèvement des travaux.

Ce délai de dix ans, qui devrait être d'application immédiate ou différée d'un an aux constructions déjà achevées, aurait ainsi pour mérite de correspondre au délai à l'expiration duquel il n'y a déjà plus, en l'état du droit actuel, d'action contentieuse possible pour remettre en cause l'existence de la construction, nonobstant son irrégularité.

Le délai de dix ans serait par ailleurs cohérent avec le délai instauré par l'article L.315-1 du code de l'urbanisme pour l'action en justice née de la violation de la réglementation applicable aux lotissements et qui se prescrit également par dix ans.

Un délai plus court (par exemple le délai de trois ans de la prescription pénale) aurait à l'inverse pour inconvénient de conférer une prime aux infractions d'urbanisme non relevées par l'administration, ce qui doit être évité.

81) La solution proposée par le groupe de travail devrait toutefois être assortie d'un certain nombre d'exceptions dans lesquelles la régularisation administrative ne saurait intervenir, comme par exemple les constructions irrégulières qui présentent des risques pour la sécurité des personnes, faisant encourir à leur propriétaire un risque pénal de mise en danger de la vie d'autrui.

De même, il y aura nécessairement lieu de réserver le cas des constructions illicites ayant fait l'objet d'une décision de justice prononçant leur démolition, rendue avant l'expiration du délai de dix ans susvisé, ainsi que le cas des constructions frauduleuses.

Le groupe de travail est en revanche partagé sur le point de savoir s'il y a lieu d'exclure du mécanisme de régularisation proposé le cas des constructions irrégulières édifiées en zones naturelles protégées (loi Littoral, loi Montagne,..).

Enfin, bien que cela n'entre pas directement dans le champ de sa mission, le groupe de travail relève qu'il n'apparaît guère envisageable d'instaurer un mécanisme de régularisation des constructions irrégulières sans que le problème de la fiscalité de l'urbanisme attenante à ces situations ne soit traité dans le même temps.

Admettre qu'à l'issue d'un délai de dix ans à compter de l'achèvement, la non-observation des règles applicables au permis de construire ne peut plus être opposée en retenant un dispositif comparable à celui figurant à l'article L. 315-1 pour les lotissements sous réserve de deux exceptions : le cas des constructions mettant en danger la vie d'autrui, l'exécution de décisions de justice rendues dans l'intervalle prononçant une mesure de démolition

CONCLUSION

82) Se trouvent ci-après rassemblées les 34 propositions faites par le groupe de travail et présentées au fil des quatre chapitres précédents :

La qualité juridique et la simplification des autorisations d'urbanisme

1 - améliorer la formation des administrations au droit de l'urbanisme.

2 - constituer des pôles publics de compétence juridique à une échelle supérieure à la commune.

3 - associer davantage d'expertise juridique à la confection des documents d'urbanisme.

4 - élaborer et diffuser un guide méthodologique de l'élaboration et du contenu des plans locaux d'urbanisme.

5 – rappeler la faculté de regroupement de l'instruction juridique et technique des demandes d'autorisation d'occupation du sol, notamment à un niveau intercommunal, sans porter atteinte aux règles de compétence en matière de délivrance de l'autorisation.

6 - renforcer l'information des services centraux sur les difficultés rencontrées par les services instructeurs pour faciliter l'élaboration d'une doctrine efficace.

7 – sécuriser les droits résultant d'une déclaration de travaux à l'issue du délai de réponse de l'administration, notamment par :

- une clarification des champs d'application respectifs du permis de construire et de la déclaration de travaux ;
- la délivrance d'une attestation de non-opposition de la commune à la déclaration.

8 - Permettre, à l'initiative du pétitionnaire , que la demande de permis de construire et la demande de permis de démolir puissent faire l'objet d'un dossier unique, en vue de la délivrance d'une autorisation unique, le permis de construire valant alors permis de démolir.

9 – Encadrer les pouvoirs du service instructeur d'une demande d'autorisation d'urbanisme :

- en précisant à nouveau la liste des pièces à produire obligatoirement et en faisant mieux apparaître son caractère limitatif ;
- en instituant un récépissé de dépôt de dossier mentionnant la liste des pièces remises, évitant ainsi toute contestation sur la remise effective des pièces dont s'agit ;
- en précisant que, passé un délai d'un mois, toute demande de pièces complémentaires ne proroge pas le délai d'instruction.

10 - Redéfinir le champ d'application de l'autorisation implicite (réécriture de l'article R 421-19 CU) et rappeler le caractère impératif du mécanisme de confirmation de cette autorisation implicite par l'autorité administrative (tel qu'il est prévu par l'article R 421-31 CU)

11 – Renforcer l'effectivité du contrôle de légalité en affectant à cette mission des agents de niveau adéquat et en nombre suffisant.

12 - Au sujet des opérations complexes :

- rappeler les différentes possibilités qu'offre la législation actuelle, et en étendre les modalités ;
- préciser le champ d'application du permis valant division ;
- créer un régime spécifique en cas de pluralité de maîtres d'ouvrage.

13 – En matière de lotissement :

- harmoniser l'interprétation jurisprudentielle de l'article R. 315-44-1 CU (mécanisme de caducité du règlement d'un lotissement passé le délai de 10 ans) dans le sens aujourd'hui retenu par le Conseil d'Etat;
- réputer caducs les cahiers des charges de lotissement anciens (antérieurs au 1er janvier 1956) sauf manifestation de volonté contraire des colotis, exprimée à la majorité des 2/3, et publication dudit cahier au bureau des hypothèques dans les 5 ans de l'entrée en vigueur de la disposition nouvelle qui devra en organiser la mise en oeuvre.

14 – Améliorer l'articulation des législations indépendantes et des autorisations d'urbanisme et l'harmonisation des régimes de caducité.

<u>La remise en cause des autorisations</u>

15 – Favoriser la recherche d'une conciliation en vue de prévenir ou de régler des contentieux.

16 - Ne retenir comme point de départ du délai de recours des tiers que le seul affichage sur le terrain, réalisé conformément à un modèle approuvé par arrêté (mentions obligatoires prévues à peine d'irrégularité).

17 - Prévoir que le délai de recours expire au plus tard un an après l'achèvement de la construction autorisée, lorsque la preuve de la régularité de l'affichage ne peut pas être rapportée (modification de l'article R.490-7 CU).

18 – Harmoniser le régime du retrait des autorisations, qu'elles soient implicites ou explicites, et le ramener à trois mois à compter de la prise de l'acte.

19 - Rappeler que la date de transmission au contrôle de légalité doit être portée à la connaissance du bénéficiaire par une mention apposée sur l'exemplaire de l'arrêté de permis lors de sa notification.

20 - Assurer l'information du bénéficiaire de l'autorisation en cas de demande de pièces ou d'informations complémentaires par les services du contrôle de légalité par l'envoi d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception, sous la sanction de l'absence de prorogation du délai de déféré.

21 - Permettre la délivrance de permis de construire successifs sur un même terrain au profit d'un même demandeur sans que cela emporte retrait du permis précédent, en assurant l'information des tiers et de l'administration.

22 - Aménager le régime de péremption du permis de construire :

- en allongeant le délai actuel de 2 ans à 3 ans dans le cas d'opérations importantes (+5000 m² SHON) ;
- en supprimant la règle selon laquelle une interruption de chantier de plus d'un an, pendant la durée de validité du permis de construire, entraîne sa péremption.

L'amélioration du traitement des recours juridictionnels

23 – Renforcer la pratique des ordonnances présidentielles rejetant, sans débat, les recours manifestement irrecevables et non régularisables.

24 - Accélérer le traitement des recours manifestement infondés en étendant à ces recours le champ des ordonnances présidentielles, mais après un court débat contradictoire (sans audience).

25 - Développer la pratique de la fixation contradictoire d'un calendrier de procédure, eu égard à la nature, l'urgence et la complexité de l'affaire, invitant les parties à conclure dans des délais impératifs.

26 – En cours de contentieux, permettre l'audiencement à jour fixe, sur saisine du président par l'une des parties, sous condition de justification de l'urgence.

27 - En cas d'appel du demandeur de première instance, circonscrire le débat contentieux en appel aux seuls moyens de fait et de droit débattus devant le premier juge, exception faite de ceux d'ordre public, des vices affectant la procédure de première instance et le jugement déféré, et des moyens résultant d'une modification de la jurisprudence

28 – Instaurer en cas de recours une suspension de plein droit du délai de péremption des autorisations d'urbanisme et de celles nécessaires à la mise en œuvre du projet.

29 - Donner au juge administratif la faculté de moduler les effets d'une décision d'annulation par le prononcé :

- d'une annulation conditionnelle : à défaut de régularisation dans un certain délai des vices régularisables de légalité externe, l'annulation prend effet ; l'annulation est dans l'intervalle différée avec une suspension provisoire de l'autorisation ;
- d'une annulation partielle : l'autorisation est annulée en tant que…

30 – Permettre au bénéficiaire de l'autorisation de demander au juge administratif de relever, lorsqu'il y a lieu, l'abus de droit du requérant et inciter le juge à y procéder.

Le sort des constructions achevées

31 - Circonscrire l'action civile de l'article L.480-13 du code de l'urbanisme :

- en cantonnant la possibilité d'une condamnation à démolition à l'hypothèse d'une annulation préalable du permis de construire, sans préjudice des dispositions générales du droit des biens ;
- en imposant, en cas d'annulation préalable et définitive du permis de construire, que l'action en démolition soit exercée dans le délai d'un an qui suit la décision définitive (par toute personne y ayant intérêt parce qu'elle subit un préjudice, ainsi que par le Préfet) ;
- en ne rendant plus possible, en cas d'absence de recours en annulation préalable du permis de construire, l'exception d'illégalité à son encontre au-delà d'un an à compter de l'achèvement de la construction.

32 – Mieux préciser les incriminations en matière d'urbanisme et rappeler la nécessité du caractère intentionnel de l'infraction.

33 – Enfermer la possibilité pour les tiers de contester la conformité d'une construction dans le délai de trois ans de l'achèvement.

34 - Admettre qu'à l'issue d'un délai de dix ans à compter de l'achèvement, la non observation des règles applicables au permis de construire ne peut plus être opposée en retenant un dispositif comparable à celui figurant à l'article L. 315-1 pour les lotissements sous réserve de deux exceptions : le cas des constructions mettant en danger la vie d'autrui, l'exécution de décisions de justice rendues dans l'intervalle prononçant une mesure de démolition.

83) La mission ne saurait s'achever sans que le groupe de travail livre, à l'expérience des sept mois écoulés, deux recommandations pour l'avenir.

La première recommandation part de l'observation que les propositions ici faites sont de nature à susciter l'adhésion des organisations associatives et professionnelles représentatives des acteurs de l'autorisation d'urbanisme et de ceux qui accompagnent celle-ci.

Elle revient à proposer, au vu des progrès déjà réalisés d'une meilleure compréhension et d'un rapprochement des intérêts en présence, de poursuivre au fil du temps la concertation . Elle peut sûrement s'organiser de façon moins formelle et intense, mais il serait fâcheux de ne pas la maintenir vivace.

La deuxième recommandation a trait à la nécessité de dresser, à intervalles réguliers de cinq ou dix ans, un bilan collectif de l'application du dispositif juridique.

En effet, il est nécessaire de vérifier périodiquement l'adéquation du droit et des pratiques, spécialement dans un domaine si changeant comme celui, objet de ce rapport.

Ce n'est en effet que par la pratique collective d'états des lieux réguliers que la société civile manifestera son aptitude à un ajustement paisible des normes juridiques qui la régissent.

25 janvier 2005

Philippe Pelletier
Président du groupe de travail

ANNEXE I – LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE MINISTRE DE L'EQUIPEMENT,
DES TRANSPORTS,
DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE,
DU TOURISME ET DE LA MER**

**LE GARDE DES SCEAUX,
MINISTRE DE LA JUSTICE**

Paris, le 29 JUIN 2004

Monsieur le Président,

Le Gouvernement a décidé de procéder à une réforme en profondeur du régime des autorisations d'urbanisme avec pour objectifs principaux la simplification des procédures et une meilleure prise en compte de la qualité. Cette réforme se traduira par une ordonnance et un décret que la direction de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction doit préparer, après une large concertation, pour la fin de l'année 2004 en vue d'une parution courant 2005. Elle doit nécessairement s'accompagner de mesures permettant d'améliorer la sécurité juridique des actes d'urbanisme.

Depuis de nombreuses années, en effet, le droit de l'urbanisme fait l'objet de nombreuses critiques en raison des difficultés contentieuses que rencontrent de plus en plus fréquemment de nombreux aménageurs ou constructeurs. Nous sommes très attachés au respect du droit fondamental pour les citoyens et les associations concernées de pouvoir contester devant un juge les décisions qu'ils estiment illégales et d'en obtenir, le cas échéant, l'annulation. Mais ce droit doit pouvoir être exercé dans un cadre équilibré qui assure le respect de la loi sans compromettre la mise en œuvre des opérations légalement autorisées et qui garantisse la stabilité juridique des autorisations une fois passée la période où le contentieux peut normalement s'exercer.

Le Premier Ministre a demandé au Gouvernement de réfléchir aux mesures qui pourraient être prises à cette fin. Plusieurs pistes de réflexion peuvent être évoquées : améliorer la gestion des contentieux, faciliter la régularisation de vices de procédure mineurs ainsi que la lisibilité des délais de recours.

Nous vous demandons de bien vouloir nous faire des propositions en ce sens. Afin de permettre une concertation approfondie, vous mettrez en place et présiderez un groupe de travail composé de personnalités issues de l'ensemble des milieux professionnels et associatifs concernés. La direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et la direction des affaires civiles et du sceau seront à votre disposition pour vous apporter tous concours utiles.

Nous souhaitons pouvoir disposer de votre rapport à l'automne 2004.

Veuillez croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Gilles de ROBIEN

Dominique PERBEN

Monsieur Philippe PELLETIER
Avocat au Barreau de Paris
Président de l'Agence Nationale
pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)
136, avenue des Champs Elysées
75008 - PARIS

ANNEXE II – MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Philippe Pelletier
Avocat
Président de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Etienne Fatôme
Professeur à l'université de Paris I

Hugues Périnet-Marquet
Professeur à l'université de Paris II

Christine Maugüé
Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Bruno Odent
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Yves Pittard
Avocat au barreau de Nantes

Emmanuel Guillini
Avocat

Patrick Wallut
Notaire à Paris

Association des maires de France (AMF)
Philippe Xambeu
Responsable du département urbanisme, environnement, aménagement du territoire
Charlotte de Fontaines
Responsable de l'urbanisme au sein de ce département

Jean-Luc Nguyen
Président de FONCIER CONSEIL (groupe NEXITY)

Jean-François Gabilla
Direction général régions
BOUYGUES IMMOBILIER

Eric Ranjard
Président de SEGECE,
Vice-Président de KLEPIERRE

Jean-Marie Charpentier
Architecte

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
Benoist Busson
Raymond Leost

Suppléants :
Sophie Bardet
Pierre Boyer

Ministère de l'équipement, DGUHC
Brigitte Phémolant
Sous-directrice du droit de l'urbanisme

Philippe Baffert
Chef du bureau de la législation et de la réglementation

Ministère de la justice, DACS
Bureau du droit immobilier et de l'environnement
Samuel Crevel
Magistrat
Constance Le Gac
Avocat

Secrétariat des séances
Bertrand Desjuzeur
Rédacteur en chef de JURISHEBDO IMMOBILIER

ANNEXE 3 : LISTE DES AUDITIONS

(Les auditions sont présentées ci-après par ordre chronologique)

20 juillet

Syndicat national des aménageurs lotisseurs
Fédération nationale des sociétés d'économie mixte
Fédération nationale des promoteurs constructeurs
Union nationale des constructeurs de maisons individuelles
Fédération des sociétés immobilières et foncières
Union nationale de la propriété immobilière,
Union sociale pour l'habitat

27 juillet

Ordre national des architectes, Union nationale syndicats d'architectes, Mutuelle des architectes
Ordre des géomètres-experts
Architecte des bâtiments de France

7 septembre

Ordre des avocats de Paris :	Jean-Jacques Israël
	Michel Tirard
	Isabelle Cassin
Conseil supérieur du notariat :	Dominique Laralde, notaire
	Jean-Philippe Meng (Cridon de Paris)
Chambre des notaires de Paris :	Bruno Cheuvreux, notaire

14 septembre

France Nature Environnement
Manche Nature, les Amis des chemins de ronde Bretagne, Aquitaines Alternatives

20 septembre

Fédération française du bâtiment

21 septembre

Direction départementale de l'équipement :	M. Pignol, directeur départemental de l'Aude
Association des maires de France :	M. Pierre Ducout

28 septembre

Cour de cassation :	M. François Cachelot, conseiller à la 3ème chambre civile
	M. Henri Blondet, conseiller à la chambre criminelle

5 octobre

Conseil d'Etat :	M. Jean-Claude Bonichot, conseiller d'Etat
Médiateur de la République :	M. Jean-Paul Delevoye

12 octobre

Tribunal administratif de Paris :	M. Patrick Mindu, président

19 octobre

Conseil d'Etat :	M. Daniel Labetoulle, président de section au Conseil d'Etat, ancien président de la section du contentieux